



جَامَعَةُ الدُّوَلِ الْعَرَبِيَّةِ
الأمانة العامة

إدارة الشؤون الاجتماعية والصحية

الأعانة العائليّة في نظام الضمان الاجتماعي

اهداءات ١٩٩٧
جامعة الدول العربية
القاهرة



جامعة الإسكندرية

الإمامة العامة

إدارة الشؤون الاجتماعية والصحية

Top of the Alexandria Library (C11111)
Library of the University of Alexandria

الآغاثة المائية في نظام الضمان الاجتماعي

دار الطباعة الفنية ٣١ خيت
ت ٣١٩٤١

قام بترجمة هذا الكتاب بتكليف من الإدارة
الدكتور محمد عبد اللطيف
مدير الصحة العامة بوزارة الشؤون والعمل المصرية

راجعہ الاستاذ

خالد العزى
الملحق الاجتماعي بجامعة الدول العربية

مقدمة

قررت اللجنة التنفيذية للجمعية الدولية للضمان الاجتماعى عقد اجتماعها الرابع فى فينا (يوليو ١٩٥١) أن تضع موضوع الإعانات العائلية فى جدول أعمال الجمعية العمومية فى المؤتمر الحادى عشر للجمعية الدولية للضمان الاجتماعى .

وقد عيّنت اللجنة فى اجتماع لاحق المسيو رونالد ليل مدير الاتحاد الوطنى لصناديق الإعانات العائلية بفرنسا مقررأ لها فى هذا الموضوع .

ونظراً لتعقد المشكلة رأى المقرر أن يستشير باستيان وضع مشروعه لجامعة الخبراء الذين عملوا معه فى هذا الموضوع والذين اجتمعوا بنجيف فى ٢ يوليو سنة ١٩٥٢ وهم خبراء من كل من بلجيكا والنمسا والدانمرك وفرنسا وجمهورية المانيا الاتحادية (وإسرائيل) وإيطاليا واليابان وهولندا ويورو . كما حضر الاجتماع مراقبون عن هيئة العمل الدولية والهيئة الصحية العالمية والمكتب الأوروبى للأمم المتحدة .

وفى اجتماعين عقدا لهذا الغرض تمت مناقشة مشروع الاستبيان والمواقفة عليه بعد إضافات وتعديلات اقترح ادخالها عليه . وقد راجع المقرر الصيغة النهائية للاستبيان وأرسل عن طريق الأمانة العامة لأعضاء الجمعية الدولية للضمان الاجتماعى وكذا المؤسسات أو الإدارات المعنية بالأمر فى محيط الإعانات العائلية .

وقد وردت إجابات ثمانية عشرة دولة وعلى ضوءها راجع المقرر تقريره عن الموضوع وقدمه للتوئمة الحادى عشر للجمعية العمومية المنعقد فى باريس (٧-١١ من سبتمبر ١٩٥٣) لمناقشته مع الاستنتاجات التى خلص إليها .

وقد اقترحت بعض التعديلات على التقرير وبخاصة على الاستنتاجات وذلك خلال المناقشات التي دارت حولها في المؤتمر وقد عدلنا إلى الصيغة النهائية تبعاً لذلك كما قرر المؤتمر الموافقة على التقرير بخطوة أولى من البحث ولكنه قرر أن تستمر لجنة الخبراء في استخلاص الاستنتاجات الأكثر فائدة بما تضمنه على أن تعرضها في المؤتمر الثاني عشر للجمعية العمومية المزمع عقده في أكتوبر سنة ١٩٥٤ (في إسرائيل).

وفينا على النص النهائي للتقرير الذي قدمه المسؤول عن الاعانات العائلية وكذا نص التوصية الخاصة بها والتي وافق عليها المؤتمر الحادي عشر للجمعية العمومية في باريس .

ونورد بعد ذلك ترجمة الاستبيان الذي أرسل للأعضاء وذلك نظراً لما حواه من بنود في تقسيم المشكلة وعلاجها ذات فائدة غير منكورة إذا ما أريد الاسترشاد بها في وضع نظم الاعانات العائلية أو مراجعة تلك النظم أو تقييمها في إحدى الدول العربية .

الاعانات العائلية

تقرير لرونالد ليسل
مدير الاتحاد الوطني لصناديق الاعانات العائلية
مقدمة

أعد هذا التقرير على أساس ماتلقته الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي من إجابات عدد من الدول على استبيان كافت نشرته على أعضائها وإن غالبية مادة هذا التقرير مستقاة من إجابات الدول الناطقة بالإنجليزية وكذا دول أوروبا الغربية وهذه الدول هي : إسرائيل ، بلجيكا ، كندا ، فنلندا ، فرنسا ، إيطاليا ، ألمانيا الغربية ، بريطانيا ، إيرلندا ، هولندا ، لوكسمبرج ، نيوزيلند ، سويسرا ، السويد ، تركيا .

ولسوء الحظ لم ترد بيانات من مناطق بأكملها من مناطق العالم ولهذا جاء هذا البحث أكثر قصوراً من أن تكون له الصفة العالمية الحقة . ولكن على الرغم من ذلك فإن عدداً من أهم الدول حيث تطبق نظم مامن نظم الاعانات العائلية قد أوردت معلومات ذات أهمية كبيرة وعلى الرغم من قصور هذه الدراسة على الاعانات العائلية التي يمكن أن تعطي بيانات عن أصول مستقبلية إلا أنه أمكن مع ذلك أن نستخلص منها بعض البيانات ذات الصلة المشتركة ولقد كان الاعتماد على نظم الاعانة العائلية الأخرى غير ذي فائدة لعدم دقة المعلومات المستقاة منها (ذلك لانعدام التجديد الدوري للبيانات الخاصة بها) .

وبهذا في هذا المقام أن نوضح من البداية كيف كانت حالة استيعاب هذا التقرير وتفهمه وقد يكون من المفيد أن نستعيد هنا تعريف الإعانات العائلية كاجاء في الاستبيان الأول : " يقصد بالاعانة العائلية كل مزايا نقدية كانت أو عينية تهدف إلى التمكن من بناء الأسرة أو تطورها الطبيعي وذلك إما بعرف

مدفوعات مستديمة وبانتظام وذلك لأحالة الأشخاص الذين يعلم رب الأسرة أو بتقديم مساعدات خاصة في ظروف خاصة من حياة الأسرة وخاصة حال بدء تأسيسها على أن يكون ذلك بعيداً كل البعد عن أن يكون تغطية لأية أخطار اجتماعية وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن يكون أحد أهداف الإعانة العائلية هو تشجيع النسل أو تشجيع سياسة صحية .

وعلى أساس هذا التعريف بذلك كل المجهود لحصر جميع المزايا في مختلف الدول طالما كانت هذه المزايا متمشية مع هذا التعريف . وقد استبعدت البيانات أو المعلومات الخاصة بالإعانات العائلية والتي ظهر أنها تؤكد الصلة بين هذه الإعانات وحالات الأخطار الاجتماعية كما أن اختيار مواد هذا البحث جاء قاصراً على ما يمكن أن يسمى إعانة عائلية من بين جميع المزايا الأخرى التي يمكن أن تعود على الأسرة أو الطفل : فثلاً : هناك نظم للنصم أو التخفيض يتمتع بها أفراد أو أسرها ظروف خاصة وهذه النظم بلا شك تعتبر مساهمة في إعانة الأسرة ولكنها تفتر إلى إمكانية قياسها وتعديدها بعكس الإعانات العائلية النقدية مثلاً . وإن أية بيانات عن الإعانات العائلية تكون قاصرة على مثل هذه النظم لا يمكن أن تعطي فكرة كاملة ومعددة عن المزايا الممنوحة للأسرة وتصب مقارنتها بمثلاتها في مختلف الدول .

لهذا جاء هذا البحث قاصراً على الإعانات العائلية كما أوردها التعريف السابق فحسب مع غرض النظر عن جميع الميزات الأخرى التي يمكن أن تتمتع بها الأسرة .

هذا وقد روعي في هذا التقرير أن تبويب البيانات الخاصة بكل نقطة على حدة وذلك بحسب خصائص هذه النقطة أو تلك في نظام كل دولة من الدول التي أوردت ردها على الاستبيان وقد جاء هذا التوجيه إقراضياً عما أدى في بعض

الأحيان إلى تحويل أو إعمال بعض الخصائص المميزة للنظم المختلفة التي كانت موضع الدراسة . ولهذا كان نشر الاجابات الخاصة بكل دولة على حدة مما يساعد على تفهم نظام كل منها وما يستدقه هذا النظام .

وأخيراً يجدر التنويه إلى أن بعض المصطلحات الفنية تختلف من دولة إلى أخرى كما أن هناك بعض الأفكار لم تشرح شرحاً وافياً يزيل غموضها حيث اعتبرت سهلة واضحة - كل ذلك قد أدى في بعض الأحيان إلى بعض الأخطاء فيما يخص بتفهم مدلولات هذه المصطلحات أو تلك الأفكار .

وقبل أن ندخل في صلب التقرير نود أن نشير إلى المشروع الذي بنيت عليه هذه الدراسة : لقد اختص القسم الأول من المشروع بمجال سريان النظم الوطنية المختلفة للأعانات العائلية ولا شك في أن هذا المجال يعد من أبرز ما تتميز به النظم المختلفة بمعنى أنه هو الذي يحكم في الخصائص الأخرى لهذه النظم أو هو الذي تنعكس عليه تلك الخصائص ومن ناحية أخرى نجد أنه يهمننا أولاً أن نعرف أو نحدد طبقات السكان التي تتمتع بهذا النظام وأية مجموعات مهنية أو اجتماعية منهم يطبق عليها ويأتي بعد ذلك أن نعرف ماهية هذه المزايا وشروط استحقاقها وطرق تمويلها وإدارتها ومدى النشاط الاجتماعي الذي يمكن أن يفتح أمام المؤسسات أو الهيئات المختصة فيما عدا الأعانات العائلية التقديرية .

وختاماً نود أن نلفت النظر إلى أن هناك قسماً خاصاً بالاستنتاجات وهو محاولة لإيراد بعض الأفكار العامة عن تطور النظم المختلفة للأعانات العائلية وتقديمها .

أ - مجال التطبيق

تقتصر التشريعات والقوانين في تطبيق نظم الإعانات الماثلية على الأشخاص الذين يكونون جزءاً من السكان الوطنيين إما على أساس الجنسية أو الإقامة ، ويأتي هؤلاء الأشخاص في المقام الأول في تشريعات جميع الدول التي تطبق هذا النظام كجزء من النظام العام للرعاية الاجتماعية ويكون ذلك التحسير بصورة ما أو بأخرى .

وهناك بعض الدول التي لا تفرض أية شروط أخرى للإعانة الماثلية وهذه الدول هي الناطقة بالانجليزية (إنجلترا - كندا - إسرائيل - نيوزيلند) والدول الاسكندنافية (فنلندا - السويد) وإيرلندا . وفي هذه الدول تصرف إعانة ماثلية موحدة ويمتضى نظام واحد يكون كل مواطن مستحقاً لنفس الإعانة دون تفرقة ويصرفها الجميع من اعتماد مالى واحد .

كما أن هناك دولاً أخرى لا تصرف هذه الإعانة الماثلية إلا لبقى وطنياً الذين يمارسون نشاطاً مهنيّاً أو ربما نشاطاً معيناً . وثمة شرط آخر لتحديد الأهلية في صرف هذه الإعانة وتأخذ به بعض الدول وهو شرط الالتئام إلى قنات مهنية معينة فضلاً عن وجوب الالتئام إلى الجنسية الوطنية لهذه الدول . ونظراً لثعدد القنات المستحقة لهذه الإعانة فأنتا ترى إختلافاً وتعدداً لقيمتها ومستوياتها بل ربما الهيئات القائمة على تنفيذ نظم هذه الإعانات .

وعلى الرغم من أن الشرطين سالفى الذكر في شأن تحديد مجال المستفيدين بالإعانات الماثلية إنما هما شرطان أساسيان إلا أنه ليس من السهل مع ذلك وضع تعريف دقيق لمجال تطبيق نظم الإعانات الماثلية المعروفة . ففي بعض النظم يظهر

أساس آخر ثالث وهو قصر هذه الأمانة على طبقة محدودى الدخل والمحتاجين لهذه الأمانة وهذا الأساس الثالث - إلى جانب الشرطين سالفى الذكر إنما يضى المرونة على نظم الإعانات الماثلية وذلك إما بقصر صرف هذه الإعانات على طبقة معينة من محدودى الدخل فى فئات مهنية معينة وإما أن يحقق زيادة أخرى فى قيمة هذه الإعانات بالنسبة لبعض الفئات بالنسبة إلى مجموع المتفعين .

ب - فيما يختص بالسكان الوطنيين

إن المسألة فيما يختص بالسكان الوطنيين يجب أن تنقسم إلى عاملين مختلفين وهما الجنسية والأقامة.

١ - عامل الجنسية :

يعتبر هذا العامل الأساس الوحيد لصرف الإعانة العائلية في كل من تركيا وإيسلندا بينما تشترطه بعض الدول بالنسبة لبعض الفئات من المستحقين فمثل هولندا مثلاً لا يستحق الإعانة العائلية من غير المتكسبين إلا ذوى الجنسية الهولندية وكذلك الحال في لكسمبرج حيث تقتصر هذه الإعانة لبني جنسيتهم على منحة الولادة. كما نرى بعض الدول لا تشترط شرط الجنسية من بين الشروط العامة للاستحقاق ويظهر هذا الشرط في حالات معينة في فرنسا مثلاً تقتصر منحة الولادة على الفرنسيين أصلاً دون غيرهم كما أجبر منها لمن يكتسبون هذه الجنسية خلال ثلاثة أشهر بعد الولادة. كما أنه في فنلندا والسويد تقتصر بعض منح الأمومة وبعض الإعانات الخاصة للمحتاجين من الأمر التي تنتمي إلى الجنسية السويدية أو الفنلندية .

وهكذا نرى أن عدد الدول التي تقتصر هذه الإعانة على مواطنيها الذين هم من جنسيتها قليل وأن أكثر الدول تمنح هذه المزايا للمتقنين من الأجانب الذين يعتبرون جزءاً من السكان الوطنيين على أساس توافر شروط الإقامة. ففي إنجلترا تمنح الإعانة العائلية لأرباب العائلات البريطانيين والأجانب بشرط إسقياء أحد أدنى من الإقامة لمدة معينة خلال السنتين أو الأربع سنوات السابقة لتاريخ الاستحقاق . وكذلك الحال في أستراليا حيث تمنح الإعانات العائلية للأمر التي أوفت شرط إقامة سنة واحدة على الأقل في أستراليا قبل تاريخ الاستحقاق وقد

ذهبت استراليا في هذا الصدد إلى حد أنها أضفت بعض العائلات التي تنتمي الإقامة في أراضيها إقامة دائمة من شرط الإقامة لمدة سنة سابقة للاستحقاق وفي لكسمبرج تمنح الإعانات العائلية للتكسبين الأجانب وعمال الحصاد إذا كان قد سبق لهم العمل في بلادها لمدة سنة واحدة - وبهذا يمنحون نفس الإعانات المقررة لمن يتكسبون من بنى وطنها كما أنه يجوز لصندوق الإعانات العائلية في بلجيكا بمقتضى لائحة نظامه الداخلى معاملة العمال الأجانب بنفس معاملة الوطنيين كما تخول له الحق في حالات معينة أن يصرف إعانات عائلية للأسر الأجنبية غير ذات الكسب اذا كان قد استقر مقامها في بلجيكا وعلى الرغم من أن التشريع الفرنسى لم يفرق - عموماً ، فيما عدا بعض المزايا الخاصة بأعارة الامومة وأعارة الاغرب والزوجين الشاين غير ذوى الأولاد - بين الوطنى الفرنسى والمواطن الأجنبى الا أنه على الرغم من ذلك أوجب على الأجنبى اثبات اقامته واستقراره في فرنسا وانه يعمل بها عملاً عادياً (وليس عارضاً مثلاً) وفي الظروف الطبيعية حتى يقوم حقن الاستفادة من مزاياء الاعانة العائلية .

ومناك نظم الاتفاقيات الثنائية أو الجماعية التي يتعهد فيها موقعوها بمعاملة رعايا الطرف أو الأطراف الاخرى من الدول المتعاقدة معاملة المثل كما تعامل رعاياها. وبمقتضى مثل هذه الاتفاقيات يجد من تأشير بعض الشروط الخاصة بالجنسية أو الإقامة لاستحقاق الإعانات العائلية في بعض الدول التي تشرح فيها هذه الشروط والتي تدخل طرفاً في مثل هذه الاتفاقيات .

على أن هناك بعض الدول التي لا تشترط أية شروط خاصة بالجنسية مثل سويسرا واورلندا وكندا وإيطاليا والسار ونيوزيلندا ويمكن اضافة هولندا إلى هذه الدول (وذلك بالنسبة للتكسبين) وكندا فنلندا والسويد ، فيما يختص بالعلوة العامة للأطفال) .

٢- عامل الإقامة :

إن إختفاء شرط الجنسية أو تحويله إنما يصحبه ميل إلى إبراز أهمية الإقامة والمساكن ومكان العمل كروابط تربط المتضمنين بالسكان الوطنيين . وإن شروطا من هذا النوع تتطلبها التشريعات فيما يخص باستحقاق الإعانة العائلية ويكون استيفاء هذه الشروط إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ولكنها عموماً تتطلبها التشريعات في جميع الدول بشكل ما أو بآخر .

ففي بعض الدول يشترط الإقامة في الأراضى الوطنية لمدة معينة بصفة إجبارية وقد لا تكون هذه الإقامة مقيدة بأى شرط خاص (كما هي الحال في فنلندا وفرنسا وإيسلند وهولندا وتركيا وسويسرا والسار حيث يصلح رعايا الدول المجاورة معاملة رعايا السار) وفي إنجلترا يشترط - بخلاف أن تكون الإقامة في أراضيا - أن تكون هذه الإقامة فيما يخص بالأجانب لا تقل عن ٢٦ أسبوعاً خلال السنة السابقة للاستحقاق ولكن التشريع ينص على استمرار هذه الاعانة العائلية لمن يسافرون من المستحقين منهم للخارج لمدة محدودة في زيارة مؤقتة أما التشريع الهولندى فيشترط وجوب توافر النشاط المهنى للأجانب داخل الأراضى الهولندية لاستحقاق هذه الاعانة العائلية على أنه يحتفظ للأجنى الذى يسافر إلى الخارج لمدة قصيرة صفة إقامة في هولندا . على أن هناك استثناء في النص على وجوب أن يكون النشاط المهنى للأجانب داخل الأراضى الهولندية وذلك في بعض الحالات كالبحارة في السفن التجارية الهولندية مثلا . هذا ويستمر استحقاق العامل الهولندى في صرف الاعانة العائلية إذا عين في عمل خارج هولندا لمدة لا تقل عن ستة أشهر إذا استمرت إقامة أسرته في هولندا خلال هذه المدة .

أما في الدول الأخرى (بلجيكا ، جمهورية المانيا الاتحادية ، إيطاليا ، بيو) فإن قصر صرف الاعانة العائلية للعالم أو بعض فئاتهم من المشتغلين في داخل أراضيا الوطنية إنما يتضمن شرط الإقامة فيها بالنسبة للأجانب . كما أنه في بلجيكا مثلا

يشترط إقامة الأولاد المستحقين في أراضيها كذلك ومن جهة أخرى نرى أن العامل الذي يشغل في الخارج في مشروعات تكون إدارته المركزية في بلجيكا له حق الاستمرار في صرف الاعانة العائلية إذا ظلت إقامته التوطنية في بلجيكا وهذا يتضمن نفس التشريع نصاً تقتصر صرف الاعانة العائلية لغير ذوي الدخل على المواطنين في بلجيكا .

وعلى الرغم من أن تشريعات بعض الدول لا يعينها جنسية رب الأسرة أو إقامته ولكنها تورد هذه الشروط بالنسبة للأولاد المستحقين وهذا يعني - من الناحية العملية وجوب إقامة رب الأسرة في أراضي الدولة ذات الشأن (وهذه الدول هي كندا ونيوزيلندا والسويد فيما يختص بالاعانة العامة للأولاد). كما أنه في كندا تصرف الاعانة العائلية بموجب إذن غير قابل للتداول في الخارج مما يستتبع نفس الأمر .

ويجوز القانون الإيرلندي أن يرسل المستحق شخصاً آخر في صرف الاعانة العائلية المقررة له في حالة تغيبه في الخارج لفترات محدودة على أن هذه الاجازة تكون عادة محظورة في بعض الحالات أخصها أن يكون المستحق قد التحق بعمل خارج أراضي الدولة .

ب - فيما يختص ببعض الفئات المهنية

إن الدول التي لاتصرف فيها الاعانات العائلية لجميع السكان وانما تقتصر على كل أو بعض السكان ذوى النشاط المهنى يجب أن نميز من بينها ما يأتى :

١ - الدول التي تصرف فيها هذه الاعانات لفئات معينة من العمال ذوى الدخل .

٢ - الدول التي تصرف هذه الاعانة لجميع العمال ذوى الدخل .

٣ - الدول التي تصرف بعض هذه الاعانات لتفسير ذوى الدخل إلى جانب ما تصرفه لذوى الدخل .

١ - فالمجموعة الاولى من هذه الدول تضم جمهورية ألمانيا الاتحادية وبيرو وسويسرا وتركيا وعلى الرغم من ذلك فإن من الخطأ أن نقول إن هذه الاعانات العائلية التي تصرف بمقتضى تشريعاتها الخاصة فى كل منها يمكن مقارنتها .

ورأنا اذا تركنا جانباً نظم هذه الاعانات للموظفين وأعمالهم من الفئات - وهى تكون أقدم هذه النظم من حيث تاريخ تطبيقها فى جميع الدول التي يشملها التقرير - فأننا نجد أن نظم صرف الاعانات العائلية فى كل من جمهورية ألمانيا الاتحادية وبيرو قد قامت على أسس مهنية بحيث يمتد إليها فى سويسرا وتركيا قد قامت على أسس مهنية وإقامة معاً .

وفى الواقع نجد أن نظم هذه الاعانات العائلية لتفسير الموظفين من الفئات الاحلية فى القطاع الاقتصادى أما أن تكون نتيجة اتفاقيات جماعية كما هو الحال فى بيرو وأما أن تكون نتيجة قرار من جانب واحد من بعض فئات أصحاب الاعمال كما هو الحال فى جمهورية ألمانيا الاتحادية . ومن الناحية العملية نجد أن هذا النظم فى بيرو لا يطبق الا على بعض فئات العمال فى الصناعة والتجارة وهى على وجه

التحديد عمال البنوك وعمال مشروعات الكهرباء بينا في جمهورية ألمانيا الاتحادية .
لنجد أن هذا النظام ينطى بعض فئات مهنية صناعية وهي عمال مناجم الفحم
والصناعات الكيماوية وصناعة الأحجار والطفل في سن . كما أنه يجب التنويه إلى
أن الاتجاه نحو تميم هذا النظام في يبرو بيد الاحتمال نظراً لمعارضة أصحاب
الأعمال ونظراً لعدم استقرار العلاقات العائلية في الأوساط العالية بينا نرى أن
جمهورية ألمانيا الاتحادية بصدد إعداد مشروع يعمم صرف الإعانة العائلية وتختص
الخطوات في سبيل ذلك في جراحة ونفاط والأمل كبير في أن يتحقق هذا النظام في
مستقبل قريب وقد توقفت فعلا بعض أجزاء هذا المشروع في البرلمان الألماني .

ومن ناحية أخرى فهناك في تركيا تشريع عام ينطى جميع العمال الذين يعملون
في مشروعات قطعتها مجموعة القوانين العالية ولكن هذا التشريع يفقد الآن تدريجياً
في مختلف مناطق تركيا ولم يكتمل بعد تطبيقه بصفة شاملة كما أنه يجب التنويه إلى
أن كل ما يدخل في نطاق الإعانات العائلية في تركيا إنما هو قاصر على منحة الولادة .

هذا ولنجد أن النظام المطبق في سويسرا معتد غاية التعقيد فالفلاحون فقط
من الفئة التي تصرف الإعانة العائلية المقررة بالتشريع العام الذي ينطى جميع السكان
أما غيرهم فأنهم يصرفون إعانات عائلية تختلف : فمنها ما هو مقرر باتفاقيات جماعية

٢ - أما المجموعة الثانية من الدول التي تقر صرف الإعانة العائلية لجميع
العمال ذوي الدخل فتضم بلجيكا وفرنسا وإيطاليا ولكسمبرج وهولندا مع
استثناء ما نص عليه التشريع الإيطالي من عدم انطباق هذا النظام على خدم المنازل
والعمال المنزليين والمشتغلين لحساب أربابهم وما نص عليه القانون الهولندي من
عدم تطبيقه على المنزليين من يتقاضون أجوراً من أربابهم .

وهناك بعض أوجه لمقارنة هذه النظم المختلفة مما يبرو إيرادها فيما يلي من
حيث أوجه الشبه المثيرة وأوجه الخلاف المميزة لكل منها وهي : (أ) - أن في

جميع الحالات يكون نظام صرف الملاوات المالية للوظفين مستقلا ومنفصلا عن باقي النظم وذلك في جميع الدول ما عدا لكسمبرج وإلى حد ما في هولندا. (ب) - يقيع العمال الزراعيون في جميع هذه الدول النظام العام للأعانات المالية لدوى الدخل فيما عدا فرنسا حيث لهم نظام خاص. (ج) - يوجد أكثر من نظام واحد للأعانات المالية مستقل كل عن الآخر من حيث التمويل والإدارة في جميع الدول وهي عادة تختلف فيما بينها من حيث النظام لحا ص بالموظفين الحكوميين وتمتد غير الحكوميين وظاهر ذلك على الأخص في لكسمبرج حيث يقوم النظام على التمييز بين العمال والموظفين ذوى المهارا .

٣ - أما المجموعة الثالثة فهناك خمسة دول عما سبق ذكرها في المجموعتين السابقتين تصرف إعانات مالية لغير ذوى الدخل وهي بلجيكا وفرنسا ولكسمبرج وهولندا وسويسرا ونظم هذه الأعانات كلها منفصلة ومتميزة عن النظم الخاصة بقوى الدخل في جميع الدول .

ومن بين هذه الدول تتفرد فرنسا وبلجيكا بمنح جميع مزايا الإعانات المالية المقررة لدوى الدخل - ولو قلت القيمة ولكنها تصرف لجميع الأنواع - لغير ذوى الدخل أما في لكسمبرج فتصرف منحة الولادة فقط دون الإعانة الشهرية لغير ذوى الدخل . وفي سويسرا وهولندا يقتصر صرف هذه الإعانة على ثلاث مئة من غير ذوى الدخل وهم فلاحوا الجبال في سويسرا والعمال المستقلون المجددة الدخل في هولندا .

(ج) فيما يختص بالفئات المحتاجة من السكان

١ — إن فكرة إعانة الفئات المحتاجة ظاهرة جليا في ما سبق ذكره خاصة بنظم الإعانة العائلية في كل من هولندا وسويسرا .

والواقع أن التشريع الفدرالى السويسرى قد احتفظ لفلاحى الجبل بأحقيتهم في مزايا الإعانة العائلية إذا كان دخل الواحد منهم لا يتجاوز حداً معيناً (وهو ٣,٥٠٠ فرنك في السنة مضافاً إليها ١٥٠ فرنك عن كل طفل لا يتجاوز عمره الخامسة عشرة) .

وهذه الإعانة يعولها الاتحاد الفدرالى بالاشتراك مع الحكومات المحلية قد شرعت بقصد يهدف إلى تشجيع عدم الهجرة من الريف .

وعلى نفس النسق نجد أن ما في التشريع الهولندى الحالى وهو لا يعدو أن يكون مجرد ترتيبات أولية يقتصر على تغطية العمال المستقلين الذين لا يبلغ مجموع دخلهم الكلى ٢٨٠٠ فلورين في العام الواحد لكل منهم وقد صدر تشريع ضريبي لتمويل هذا المشروع في عام ١٩٥١ وهو يستهدف تحسين الأحوال الاقتصادية لهؤلاء العمال المستقلين الذين وجدوا أنفسهم — إذا ما قورنوا بلوى الدخل الآخرين — في ظروف غير مواتية .

٢ — وأما فكرة تمتع بعض الفئات من السكان بنوع ما من الحماية أو الرعاية الاجتماعية فقد برزت في بعض الدول التي تكفل تشريعاتها الخاصة بالإعانات العائلية تغطية جميع أسر الفئات من ذوى الدخل والى أصيب تأثلا بما يطله عن العمل إما لفترة مؤقتة وإما بصفة دائمة نتيجة لأسباب قهريّة وخارجية عن إرادته .

وإن ذلك هو السبب في إجلالة إستمرار صرف العلاوات العائلية في حالة

المرض وفي حالات إصابات العمل أو أمراض المهنة في كل من بلجيكا وفرنسا وإيطاليا ولكسمبورج وهولندا ومقاطعة السار وذلك وفقاً لما تقتضيه تشريعات هذه الدول . وتمتد هذه الحماية أيضاً عادة إلى أن تنطلي المتعطلين عن العمل لأسباب غارجة عن إرادتهم وهؤلاء إما أن تصرف لهم إعاناتهم العائلية من نفس المصادر التي تصرف منها هذه الإعانات للعالم غير المتعطلين (كما هي الحال في فرنسا وهولندا والسار ولكسمبورج) وإما أن تصرف لهم بالإضافة إلى إعانات البطالة (كما هي الحال في بلجيكا) . كما تمتد هذه الحماية إلى تغطية من يلتحقون بالخدمة العسكرية من الشبان وذلك بحسب أحكام لوائح مختلفة تختص بتحديد ما وصرها (كما هي الحال في كل من بلجيكا وفرنسا وإيطاليا وهولندا) أما حالات الهجرة وحالات الشيوخوخة ومستحق معاشها وحالات الأرامل فإن هذه التشريعات المختلفة تشملها بالتغطية كما هي الحال في العالم غير العاطلين سواء بسواء وعلى الرغم من أن التشريع الإيطالي قد قصر صرف الإعانات العائلية على حالات المرض وكذلك حالات إصابات العمل وأمراض المهنة فإنه لم يغفل مستحق معاش الشيوخوخة ومعاش العجز والمتقاعين بالتأمين ضد البطالة ، بل كفل لهم تغطية من نوع خاص وهي صرف زيادات في المعاش أو صرف منح على دفعة واحدة عن كل ولد معول .

وفي بلجيكا نجد أن هناك أحكاماً خاصة بغير ذوى النخل الذين فقدوا القدرة على الاستمرار في القيام بأعمالهم أو مهنتهم : فإن مؤسسة صناديق التأمين المتبادلة وهي المنوط بها صرف الإعانات العائلية لغير ذوى النخل من القادرين على العمل تستمر في صرف الإعانة العائلية لمستحقها من المتقاعين من هذه الفئة وهم الذين كانوا مشتركين في التأمين كما تستمر كذلك في صرف الإعانة للأرامل ومن أعجزهم المرض أو إصابة العمل أو مرض المهنة عن متابعة التكسب وفي هذه الحالة الأخيرة لا يستمر صرف الإعانة العائلية لأكثر من عامين . هذا بالإضافة إلى أن أصحاب الأعمال السابقين والعالم المستقلين الذين تستمر حالة تغطيتهم على أساس

أنهم مستحقون للإعانة المائتية حتى بلوغهم سن الخامسة والستين فأنهم يستمرون مستحقين لهذه الإعانة طوال باقى حياتهم .

هذا وقد خلا التشريع الفرنسى من أحكام خاصة برعاية مصالح غير ذوى الدخل الذين وجدوا أنفسهم عاجزين عن متابعة مهنتهم ولكنهم فقط يستفيدون من الأحكام الخاصة بقطعة الفئة غير العاملة من السكان وتكفل هذه التغطية إعانات عائلية لهم .

والنظام فى فرنسا غريب فى نوعه وذلك إذ يقضى بصرف الإعانة المائتية لكل شخص يثبت عدم قدرته لسبب ما أو لآخر على القيام بنشاط معنى معين . وهذه الظاهرة موجودة أيضا فى بعض الدول الأخرى . وهناك بعض الفئات من غير ذوى النشاط الاقتصادى يتمتعون بمزايا الإعانات المائتية وقد وردت بشأنهم نصوص صريحة فى التشريعات تكفل لهم هذا الحق كاملا وهم : المرضى من ذوى الدخول والمعجرة أو ضحايا حوادث العمل أو أمراض المهنة (وذلك فيما لا يجاوز مدة استحقاقهم فى مزايا نظام التأمين الاجتماعى) وكذا العمال العاطلون المسجلون فى أحد مشروعات التأمين ضد البطالة وأرامل المستفيدين بنظم التأمين وأصحاب معاش الشيخوخة أو معوقتها بما فى ذلك غير ذوى الدخل منهم . ويستفيد الأرامل ومشوهوا الحرب من الإعانات المائتية التى تصرفها لهم الدولة دوريا مع معاشاتهم . ويقضى التشريع الفرنسى بأن للمرأة غير المتزوجة ذات الولدين على الأقل الحق فى الحصول على إعانة عائلية كما أن أى شخص لا يمارس نشاطا مهنيا ولا يمكنه طلب الحصول على الإعانة المائتية بمقتضى أى من الأحكام سالفة الذكر يمكنه مع ذلك الحصول على هذه الإعانة إذا أمكنه أن يثبت أمام المحكمة المختصة أنه عاجز عن العمل لآى سبب من الأسباب وجميع أنواع الأسباب المعروفة يمكن الأدلاء بها وتؤخذ بعين الاعتبار ، كالمرض والحالة الصحية وقيمة

الاستمرار في الدراسة لبناء مستقبل وغير ذلك من الأسباب وبمقتضى هذه الأحكام وكذا الأحكام الخاصة بالنساء غير المتزوجات يميل التشريع الفرنسى إلى التقرب من التشريعات التى توفر الإعانات العائلية لجميع السكان وذلك إذا ما استثنينا طائفة الكسالى الحقيقيين من مجال تطبيقها .

٣ - وهناك بعض الأحكام الخاصة التى يمكن أن تنضوى تحت لواء الإجراءات التى تتخذ لرعاية مصالح بعض الفئات المحتاجة من السكان وهذه الأحكام تهدف إلى ترحيل مريد من الحقوق لصالح بعض المستفيدين أكثر مما تهدف إلى اتساع نطاق التغطية .

ثلا : ينص التشريع الفنلندى على منح إعانات خاصة للعائلات المحدودة الدخل إذا كانت هذه العائلات كثيرة العدد أو تكون قد فقدت مورد إعالتها الطبيعى - وذلك إلى جانب ما ينص عليه هذا التشريع من حق هذه العائلات فى الإعانة العائلية الأساسية التى تمنح لجميع السكان . وفى السويد ما يشبه ذلك : فهناك إعانات خاصة تدفع للإيتام والأولاد فى الأسر التى يعولها من بلغوا سن الشيخوخة أو المجرة إلى جانب المعاش المرتب لذين الآخرين وكذا الأسر التى يعولها مريض تصرف له إعانة المرض . ويمكن تخفيض هذه الإعانات الخاصة وذلك بحسب ما ينصح للاسرة من موارد أخرى وكل هذه الاجراءات لا تختلف كثيرا عن نظيراتها التى شرعت لمساعدة اليتامى فى كل من بلجيكا وأيسلندا ولمساعدة أولاد المجرة فى بلجيكا وسوف يأتى الكلام عن هذه الاجراءات بشئ من التفصيل فيما بعد .

٢ - الأنواع المختلفة للأعانات العائلية

يبرز من بين جميع أنواع الأعانات العائلية على اختلافها ذلك النوع الذي يعتبر الأساس أو العمود الفقري لكل مشروع من مشروعات الأعانات العائلية وهو ما يصرف دورياً بقصد إعالة الأولاد منذ ولادتهم إلى أن يصبحوا في غير حاجة إلى هذه الإعالة أو في حكم ذلك . هذا النوع هو ما يسمى بحق وفي بساطة ، الأعانات العائلية . .

وإن الأهمية العظمى لهذه الأعانات بالنسبة للأسر ومدى الصبء الاقتصادي الذي تعفيها عنها وأخذ جميع الدول التي تشرع هذه الأعانات بصرفها على هذه الصورة - إما لجميع السكان أو للطبقات العاملة كلها أو بعضها - كل هذا مما يجعلنا نعترف بأنها على هذه الصورة يمكن أن تسمى : الأعانات الأساسية ، وكل ما عداها من أنواع الأعانات العائلية الأخرى إنما يأتي من الأهمية في مرتبة ثانوية وذلك لأنه إذا نظرنا إلى هذه الأنواع الأخرى من وجهة نظر الأسرة لوجدنا أنها تصرف إما في مناسبات إستثنائية وذلك بحسب الظروف التي تستوجب صرفها (مثال ذلك : إعانات الأمومة) وإما لمدة مؤقتة (مثال ذلك : إعانات الممولين غير الأولاد والأعانات الإضافية لبعض الفئات المحتاجة من السكان والأعانات الخاصة) .

ولهذه الأسباب التي أسلفنا فإننا نقترح أن نمالج شرح هذه الأعانات تحت قسمين رئيسيين : مفصلين وهما : إعانات إعالة الأولاد ، و : الأعانات العائلية الأخرى . .

(١) إعانات إعالة الأولاد

واضح من هذه التسمية ما تهدف إليه هذه الإعانات وهو إمداد الأسر بالمعونة المادية لمقابلة الأعباء المالية التي تقتضيها إعالة الأولاد وتربيتهم وتعليمهم مقابلة كلية أو جزئية وبناء عليه يرتفع مستوى المعيشة للأسر الكبيرة .

ومع أن الأنواع الأخرى من الإعانات العائلية — التي سوف يأتي الكلام عنها في القسم التالى من هذا الجزء — تستهدف نفس الشيء إلا أنها في ذلك يمكن اعتبارها ثانوية في الأهمية وإن كل ما يهنا هنا هو دراسة الإعانات الأساسية الحق التي تصرف إما لجميع المستفيعين أو للجزء الأكبر منهم . وفي سبيل ذلك سوف تناقش أربعة مسائل هامة وهي :

١ — ماذا يقصد رب الأسرة الذي يستحق الإعانة العائلية ؟

٢ — ما هي الشروط الخاصة بالأولاد والتي تفوز الحق في صرف هذه الإعانة ؟

٣ — هل تدفع هذه الإعانات فيما يخص بالولد الأول أم أن هناك حد أدنى لعدد الأولاد يجب توافره حتى يستوجب صرف الإعانة ؟

٤ — ما هي نسبة هذه الإعانات وبالتالي ما هي أهمية القيمة التي تدفع كأعانة بالنسبة للأسر المستفيدة ؟



١ - رب الأسرة المستحق للأعانة العائلية

يقصد رب الأسرة أى شخص يعتبر مسئولاً عن الأولاد . وأما درجة قرابة هذا الشخص المسئول عن هؤلاء الأولاد الذين تصرف الأعانة لأعانتهم فسيأتى تفصيلها فيما بعد عند الكلام عن « الأولاد المستحقون للأعانة العائلية » (أنظر رقم (٧) بعده) .

إن تعريف أرباب الأسر المتفهمين يمتد إلى حد كبير مع ما ورد تحت عنوان « مجال التطبيق » فى البلاد التى تصرف فيها الإعانات العائلية لجميع السكان بشروط خاصة بالجنسية والإقامة لأن هذه الشروط يجب استيفائها فى رب الأسرة المستحق/ وفى البلاد التى تصرف فيها هذه الإعانات لفئات معينة خاصة أو لفئات من غير العاملين فإن من الضروري أن يكون رب الأسرة المستحق متممياً إلى هذه الفئة أو تلك حتى يقوم حقه فى صرف الإعانات .

ولكن توافر هذه الشروط العامة لاستحقاق الإعانات العائلية لا يعنى دائماً أن يكون رب الأسرة ممن تصرف لهم الإعانات التى نطلق عليها « إعانات إعالة الأولاد » فى الواقع أن إعانة إعالة الأولاد لا تصرف دائماً لجميع الفئات المهنية أو الاجتماعية التى تشملها التغطية فى مشروع من مشروعات الإعانات العائلية — هذا من ناحية ، وذلك لأن إعانة الأمومة تكون فى العادة وفى معظم الدول أوسع نطاقاً فى التطبيق من هذه الإعانة التى نحن بصددها ، ومن ناحية أخرى فإن الشرائط الخاصة لاستحقاق هذه الإعانة — كاشتراط حد أدنى للنشاط المهني يتحدد إما بالسلخ الناتج منه أو بمدة الاشتغال به — قد تكون مطلوب توافرها فى نظم بعض الدول حيث يكون الالتزام إلى فئة ما بينها يطل الحق فى الحصول على مزايا هذه الإعانة — إعانة إعالة الأولاد .

وإن من التارد أن نرى دولة يكون فيها مجال التطبيق فيها يختص بأعانات إعالة الأولاد أكثر تحديداً أو أضيق نطاقاً من مجال الأعانات العائلية على وجه العموم - اللهم إلا إذا استثنينا تركيا حيث تصرف إعانات الأولاد لموظفي الدولة وللمستخدمين في المؤسسات الحكومية أو شبه الحكومية لحسب مع استبعاد ذوي الأجور الآخرين الذين يعملون في القطاع الأهلي من الاقتصاد التركي وكذا لكسمبورج حيث تصرف هذه الأعانات لذوي الأجور فيها عدا الخدم الخصوصيين بالمنازل - وهؤلاء يستحقون فقط إعانة الأمومة دون غيرها من الأعانات العائلية في بعض الحالات .

وهكذا الحال في فرنسا حيث نلاحظ أن النظام الفرنسي يبتز يوفر صرف إعانات إعالة الأطفال لمن يمارسون نشاطاً مهنيّاً أو من هم عاجزون عن العمل - وذلك بحسب ما ورد في تعريفهم تحت عنوان « مجال التطبيق » في المشروع الفرنسي - فأنتا نجد أن جميع السكان الفرنسيين بلا استثناء أو تمييز من أى نوع كان يمكنهم أن يحصلوا على إعانة الأمومة .

والواقع أن وضع إعانة الأمومة - هذا - في النظام الفرنسي له طبيعة شاذة إذا أننا نشاهد أن الاتجاه العام في هذا التشريع إنما يرمى إلى قصر الأعانات العائلية على فئة من السكان ذات نشاط عملي بما في ذلك المتعطلون لأسباب خارجية عن إرادتهم بينما نجد أن تشريع لكسمبورج مثلاً مبني على أساس اضطراب الاتساع في مجال تطبيقه على غير ذوي الأجور بمنحهم نفس الموايا التي تعطى أصلاً لذوي الأجور وحدهم وقد يكون ذلك هو السبب الذي من أجله وجدنا أنه من الأصوب استبعاد الفئات الاجتماعية التي تستحق إعانة الأمومة وحدها دون غيرها عند استعراض مجال التطبيق في التشريع الفرنسي بينما اتضح ضرورة الأخذ بعكس ذلك عند تحديد مجال التطبيق في تشريع لكسمبورج .

وقد أسلفنا القول بأنه في بعض الدول حيث يقتصر مجال تطبيق نظم الإعانات

المالية على قنات معينة من السكان العاملين أو على مجموعهم مضافاً إلى ذلك بعض الفئات من العمال غير المشتغلين لأن العمال العاملين قد يطلب إليهم أن تتوفر في أعمالهم أن تكون في مستويات خاصة حتى يعترف بهم « كعمال » . وهذا هو الحال في كل من بلجيكا وهولندا ولكن مع ذلك نجد أن المقاييس تختلف بين دولة وأخرى من حيث طرق تقييم هذه الأعمال . وقد يكون موضع الاختلاف في هذه المقاييس راجعاً إلى ما يجب مراعاته بالنسبة لذوى الأجور وغير القادرين على الكسب .

ونبدأ الآن بذوى الأجور أولاً فنقول : إنه يجب التمييز بين نوعين من نظم الإعانات المالية وهما النظم التي تنقرر فيها هذه الإعانات على أساس العمل اليوى والأخرى التي تنقرر فيها على أساس العمل الشهري ففي الحالة الأولى نرى أن اشتراط حد أدنى لمستوى العمل ضرورى وله ما يبرره وله مناه حيث أنه يترتب عليه صرف إعانة عائلية عن الشهر بأكمله .

ومن بين الدول التي نرى فيها نظام الإعانة المالية على أساس العمل اليوى نجد أن بلجيكا توسع في التصوص الخاصة بالعمل (ممارسة عمل مريح لمدة لا تقل عن مائة يوم كل سنة بمعدل أربعة ساعات عمل على الأقل يومياً) كما أنها تمنح هذه الإعانة عن كل يوم عمل بدى فيه . كما أننا نجد أن النظام الفرنسى الذى يسرى على ذوى الدخل من الزراعيين لا يشترط أن تكون الزراعة هى المهنة الرئيسية لهم بينما نجد أن المشروع الهولندى على العكس من ذلك ينص على حد أدنى من عمالة يومية وقد حدد لها أجراً يومياً لا يقل عن ٤ر فلورين في اليوم بمعنى أنه لو وجدنا أن متفعلاً اشتغل لمدة ستة أيام مثلاً في خلال فصل من فصول السنة وكان يتقاضى أجراً يومياً عن كل منها قدره ثلاثة فلورينات فإنه لا يستحق الإعانة المالية إلا عن أربعة أيام فقط . وذلك لأن مجموع حصة أجره عن عمله خلال هذا الفصل إنما هو $٦ \times ٣ = ١٨$ فلورينا فإذا قسمنا هذا المبلغ على ٤ر وهو الحد الأدنى للأجر اليوى الواجب توافره في العمل الذى يعطى الحق لصاحبه في

الأعانة العائلية لكان الناتج ، وهو عدد الأيام التي يستحق عنها صرف هذه الأعانة .

وعلى التقيض من ذلك نجد أن نظام لكسمبورج ونظام فرنسا للأعمال غير الزراعية حيث تمنح الملاوة في كليهما على أساس شهرى فأنهما يتطلبان حدا أدنى من العمل يحدد على أساس شهرى كذلك : ففي لكسمبورج يتطلب النظام عملا لمدة ١٢٨ ساعة في الشهر للرجال و ٦٤ ساعة للنساء . وفي التشريع الفرنسى نص على أن أى شخص يعتبر ممارسا للنشاط مهنى إذا خصص له من وقته متوسطا بقدر ما يقتضيه بشرط أن يحصل منه على معيشة عادية وقد قرر هذا المتوسط من الوقت لدوى الدخول من غير الزراعيين لهذا الغرض بمدة ١٨ يوما أو مائة وعشرون ساعة على الأقل كل شهر ، ووسائل العيش العادية ، قد اعتبرها التشريع الفرنسى موازيه ، للأجر الأصيل ، الذى تحسب على أساسه الأعانة العائلية وهو من الناحية العملية يتراوح ما بين ثلاثة عشر الفا وثمانمائة فرنك فرنسى وسبعة عشر الفا ومائتان وثمانون فرنك فرنسى بحسب المناطق المختلفة . وقد تبدو هذه الأرقام عالية إذا قيست بالحد الأدنى الإيجابى للأجور على أساس ٤ ساعة فى الأسبوع حيث أنها تقل عنها النذر اليسير . ولكن هذا الجهد أو هذه الصلابة تلين من ناحيتين الأولى أن المرأيا التي يتمتع بها السكان غير ذوى النشاط - كما أسلفنا القول - يمكن أن يتمتع بها السكان ذوى النشاط المجهز أو ذوى الأجور الذين هم فى حالة جزئية ، ومن ناحية أخرى أنه بهذه الطريقة تحصل فئات من ذوى المهن المختلفة كخدم المنازل والعمال المنزليين على معاملة أكرم .

وأما فيما يخص بند ذوى الأجور فإن الشروط الواجب توافرها فى عملهم يتعم أن تكون أكثر مرونة وذلك بالنظر إلى طبيعة هذه الأعمال نفسها .

فبينما نرى أن القانون المطبق فى فرنسا يتطلب فى غير ذوى الأجور من ذوى

المهن غير الزراعية شروطا خاصة بالدخل المبنى مماثلة لتلك الشروط الواجب توافرها في ذوى الأجور فأنتا نجد أن الشروط الخاصة وبتوسط الوقت المطلوب قضائه في ممارسة هذه المهنة فضلا وفي ذلك نجد استحالة مادية في تحديد هذا الوقت بالأيام أو الساعات . وأما الفلاحون فلا يخضعون لشروط خاصة وإنما يصرفون إعانات مخفضة في الحالات التي تكون فيها المساحة التي يفلحونها أقل من الحد الطبيعي كما تحدد في كل جهة .

أما التشريع الهولندي فإنه لا يطبق فيما يختص بغير ذوى الأجور على اصحاب المهن التي يمكن وصفها بأنها غير ذات أهمية ولا على من تسمح لهم حالتهم العقلية والصحية بأن يتوخوا حياة العمل ولكنهم عنه مرضون .

هذا وقد اتفقت بلجيكا بالنص على حد أدنى لحالة العمالة مقدرا بعدد ساعات العمل في كل اسبوع وذلك فيما يختص بغير ذوى الأجور ولكن يظهر أن هذا الحد الأدنى كما اشترطه التشريع تنقصه طريقة قياسه على وجه الدقة حيث أن العمل لفترة قدرها ثمانية عشر يوما في العام تعتبر مناسبة وقانونية وموجبة للاستحقاق في حالة العمال المستقلين (وهم العمال الذين لا يعمل لحسابهم آخرون بالأجر) . « والمتقذ » (وهو الشخص غير المكتسب الذي يساعد أو يحمل عمل صاحب عمل أو عامل مستقل) يجب أن يثبت أن له على الأقل ثمانون يوما من أيام العمل في العام بمعدل ما لا يقل عن ساعتين يوميا . وأصحاب الأعمال يحق لهم أن يطلبوا الإعانة المالية لأنهم يمكن اعتبارهم مستحقين مكننا على علامتهم بشرط أن يكون لديهم مال يتكسبون ولو في عمالة جزئية على الأقل وأنهم يشغلونهم ما لا يقل عن ١٥٠ يوم عمل في العام على أساس ٤ ساعات يوميا .

وعلى الرغم من أن إعانة الأولاد تكون في الغالب مستحقة في حالات ممارسة

أى نشاط مبنى مناسب إلا أن هناك بعض الدول التى تقتصر هذه الإعانات على الأسر ذات الدخل المحدود وذلك بما يضيق مجال تطبيقها . وقد سبق القول بأنه فى هولندا (فيما يختص بغير المتكسبين أو غير ذوى الدخل) وفى سويسرا (فيما يختص بفلاحي الجبال) يقتصر صرف هذه العائلات على هؤلاء المنتفعين على التناظر إذا لم يتجاوز دخلهم حداً معيناً نص عليه فى التشريعات والنظام الوحيد الآخر الذى يماثل ذلك يوجد فى بيلو وهو اتفاق جماعى يشمل عمال الصناعات الكبر بائقو بمقتضى هذا الاتفاق يقتصر صرف هذه الإعانات للعمال الذين لا تعنى أجورهم حداً معيناً .

وهناك من ناحية أخرى بعض الدول التى تظهر فى تشريعاتها نصوص عن حد أقصى للدخل تحرم بعده الأسرة من الإعانات العائلية قد بدأت تحرر من هذا الحد - وخاصة نيوزيلندا .

والآن يمكننا أن نخلص إلى أنه مما سبق يتضح لنا أن إعانة إعالة الأولاد تكون مستحقة على وجه العموم لكل الأسر التى تنتمى لفئة ما من الفئات الاجتماعية أو المهنية التى تشملها التغطية بغض النظر عن قيمة دخل كل أسرة وعلى ذلك فإن هذه الإعانات لا يمكن أن تتخذ صفة « المساعدات » اللهم إلا فى حالات استثنائية خاصة بل وأنه يمكن القول - كما اتضح من تطبيق نظم هذه الإعانة فى معظم الدول بأن المعنى الذى يفهم من إعانة إعالة الأولاد لا يمكن أن يتفق مع المعنى الذى يفهم من « المساعدات »

٢ - الأولاد الموجبون للأعانة

تعيين الأولاد الذين يستحق رب الأسرة الأعانة من أجلهم يجب أن يستوفى هؤلاء الأولاد شرائط ثلاث اتفقت عليها التشريعات في جميع الدول التي تطبق نظم الإعانات العائلية وهذه الشرائط هي :

١ - أن تكون إقامة الأولاد في الدولة ذات الشأن .

٢ - أن لا تتجاوز أعمارهم سنا معينة .

٣ - أن يكونوا معتمدين في معيشتهم على رب الأسرة المستحق ويعولهم فعلا وترتبطهم به قرابة من درجة ما .

١ - أما فيما يخص بشرط الإقامة فان الأولاد يجب أن يكونوا مقيمين في أراضي الدولة التي يطبق فيها نظام الإعانات العائلية وذلك الوجوب مفروض في كل من استراليا وبلجيكا وكندا وفرنسا وبريطانيا وإيرلندا وإيطاليا ولكسمبورج ونيوزيلند والسويد وسويسرا وتركيا كما أنه مطبق في السار مع فارق بسيط وهو أن حكومة السار تعامل المقيمين في المناطق المتاخمة معاملة المقيمين في أراضيها . بينما نجد أن هولندا لا تشترط الإقامة في أراضيها إلا في حالات الأيتام فقط وأما شرط الإقامة فواجب على رب الأسرة دون الأولاد .

وقد نعت بعض الدول إلى إضافة ما يسمى بالمقام المكتسب أو الإقامة المكتسبة كشرط آخر من شروط الإقامة العادية بمعنى أن الأولاد الذين يفدون من الخارج ليس لهم الحق في هذه الاعانة أساسا حتى يقيموا في أرض الدولة ذات

الشأن مدة تتجاوز حداً أدنى منصوص عليه وذلك ما لم تدل جميع الاحتمالات على أن الولد سوف تستمر اقامته في هذه الدولة بلا انقطاع . وأما الدول التي تأخذ بهذا النظام فهي استراليا وكندا وبريطانيا ونيوزيلندا وواضح أنها جميعاً من الدول التي تسير عليها فكرة أن الفرد ينتمى إلى المجتمع الذي يعيش فيه وأنها جميعاً من الدول التي تصرف فيها الاعانات الماثلية لجميع السكان بنظر عما يزاولونه من نشاط مهني .

ومن ناحية أخرى نرى أن بعض الدول تأخذ بمبدأ آخر وهو أن الإقامة المؤقتة لولد في عارج القطر في الوقت الذي يصرف رب أسرته إعانة عائلية لا يستتبع استقطاعها أثناء غياب المؤقت وعادة إذا كان ذلك لأغراض تعليمية . ومن الدول التي تقر ذلك بلجيكا وبريطانيا وفرنسا .

٢ — وأما فيما يختص بالمعمر فإن الحد الأقصى لعمر الولد الذي يستوجب صرف إعانة عائلية من أجله هو عادة ستة عشر سنة وقد ارتفعت ذلك الحد كل من استراليا وكندا وإيرلندا والسويد والسويد كما ارتفعت — على أن يكون قابلاً للامتداد في حالات العجز أو استمرار التعلم — كل من فنلندا ونيوزيلندا وهولندا والسار وكذلك الحال فيما يختص بمواطني الحكومة في جمهورية ألمانيا الاتحادية . وأما الدول التي تحفظت بشأن العمر وحددت له أقل من ستة عشر عاماً — وذلك مع القابلية للامتداد — فهي بلجيكا ١٤ سنة وفرنسا ١٥ سنة (بشرط أن لا يكون الولد منذ الرابعة عشر يزاول عملاً للتكسب) وبريطانيا ١٥ سنة ثم إيطاليا ١٤ سنة وسويسرا ١٥ سنة ويسرى هذا السن في الدولتين الأخيرتين على عمال الزراعة فقط .

ومن ناحية أخرى نرى أن لكسمبورج تصل بعمر الولد إلى ١٨ سنة وهو نفس الحد في إيطاليا في حالة ذوي المهن غير الزراعية (بشرط أن لا يكون في عمل

يتكسب الولد منه منذ سن الرابعة عشر فصاعداً) وكذلك الحال في سويسرا
وييرو (لأولاد موظفي الدولة الذكور وأما الإناث فتتمتع بهم السن إلى ٢١ سنة)
وكذا في تركيا (لموظفي الحكومة فقط)

ويجوز استمرار صرف الإعانات العائلية إلى ما بعد السن المحددة في كثير من
الدول إذا كان الأولاد عند بلوغ هذه السن مستمرون في تعليمهم أو في نظام
التلذذ الصناعية (كما في كل من بلجيكا وفرنسا وبريطانيا النمسا وإيطاليا
ونيوزيلندا وهولندا والسار وسويسرا وفي النظم التي تسري على موظفي الدولة
في كل من تركيا وجمهورية ألمانيا الاتحادية) أو في حالة ما إذا كان الولد عاجزاً
بسبب مرض أو إصابة عن أن يزاول عملاً للتكسب (كما هي الحال في كل من
بلجيكا وفنلندا وفرنسا وإيطاليا ولكسمبورج ونيوزيلندا وهولندا والسار
وسويسرا وأولاد الموظفين في جمهورية ألمانيا الاتحادية) .

كما أنه يجب ملاحظة أن تشريعات كل من بلجيكا وإيطاليا ولكسمبورج لم
تحدد حداً أقصى لسن الولد في حالة العجز كما أنه يحدد التوجيه بأن تشريعات كل
من بلجيكا وفرنسا والسار تقول الحق في امتداد صرف هذه الإعانة العائلية عن
أى بنت تحتج في المنزل بقصد المساعدة أو القيام بواجبات الام في الاسرة إلى
ما بعد السن المحددة قانوناً وإن التشريع الهولندي قد أغفل الطفل المأجور إذا
ما بلغ التكبر أو تجاوز السن المحددة لصرف الإعانة العائلية وذلك لأنه أورد في
تصريف هذه الاعانة أنها للأولاد والمأجور الذي بلغ الحادية والعشرين أو تجاوزها .
لم يعد يعتبر في نظر القانون « ولداً » .

٣ — أما فيما يختص بتدريج قراءة الأولاد لرب الاسرة فهذه مسألة دقيقة كل
الدة وذلك لأنها تتعلق بالحالة التي يترتب عليها صرف هذه الاعانة لأعائتهم
بسبب هذه القراءة التي تستوجب تلك الاعالة .

وبهذه المناسبة يجب أن تؤكد الأهمية القصوى لما يسعى الأولاد والمعلولون ، تلك الأهمية التي تبدو واضحة في جميع نظم الإعانات العائلية لإعالة الأولاد والتي تكون التغطية فيها شاملة إما لجميع السكان أو لفئة العظمى منهم وأما قصر صرف هذه الإعانة على الأولاد الذين تربطهم صلة قرابة بالمنتفع (إما أولاده الشرعيون أو الأولاد غير الشرعيين المعترف بهم قانوناً) تلك الصلة التي يجب أن تكون صلة شرعية ومعترفاً بها قانوناً فإن ذلك يبدو في الواقع ضرورياً في النظم التي تكون التغطية فيها قاصرة على فئة محدودة من السكان أو التي تكون وسائل الإشراف على تنفيذها غير ميسورة كما هي الحال في بيلو . والملاحظ عادة أنه كلما اتسع نطاق التغطية في نظام ما من نظم الإعانات العائلية لكي يشمل كل أو معظم السكان كلما كثر الاهتمام في روابط الأولاد برب الأسرة هو الإعالة أكثر مما تكون هذه العلاقة هي درجة القرابة .

وعلى الرغم من كل ذلك فالتناجد أن كثيراً من الدول التي تطبق نظماً عامة للإعانات العائلية قد لا تدخل في حسابها كل ولد — أيا كان وبلا تمييز — يعيش في بيت المنتفع ولكننا نرى أنها غالباً ترتب هذه الإعانة على شرط من شروط قرابة الدم أو القرابة الشرعية بين الولد ورب الأسرة المنتفع . وهذا هو الحال في إيطاليا حيث يوجب نظامها أن يكون الأولاد إما أولاداً شرعيين أو غير شرعيين ومعترف بهم قانوناً أو أخوة وأخوات أو أولاد لآخ أو أولاد الأخوات أو يكونون أولاداً بالتبني (إما أن يكون التبني قانونياً أو بالولاية أو بحكم قضائي من عاظم الأحداث باختيار الأسرة لرعايتهم) وكذلك الحال في بلجيكا حيث نجد أن هذه الإعانات العائلية لإعالة الأولاد يستحق صرفها بالنسبة إلى الأولاد الشرعيين وغير الشرعيين من المعترف بهم قانوناً والأحفاد والأخوة المعلولون القصر والأخوات بشرط ألا يكون أباب أسرهم يصرفون هذه الإعانات بالنسبة لهم أو أن يكون أباب أسرهم يتفقون عليهم ومع أخواتهن .

كما أنه يشترط في حالة المتضمن من المال أو ذوى الأجور ألا تصرف الاعانة المائلة من الأخوة أو الأخوات القصر الممولين إلا في حالة وفاة آياتهم أو أزواج أمهاتهم أو في حالة اعتبارهم مفقودين أو عاجزين عن العمل أو أن يكونوا قد هجروا مواطنهم كما أن النظام في بلجيكا يتيح صرف هذه الاعانة بالنسبة للأولاد الذين يصبح المتنفع في حالة مسئولية عن إعائتهم إما بسبب هجر آياتهم أو موتهم أو عجزهم وكذا بالنسبة للأولاد الذين يدخلون في الأسرة لفرض مساعدتها إذا ما كانت أسرة كبيرة ترعاها أم مات زوجها أو فقد أو هجر عن الكسب . أما في حكومة السارفان هذه الاعانة تصرف للأولاد الشرعيين أو غير الشرعيين أو المتبنين والأحفاد والأخوة والأخوات الممولين وكذا الأولاد الذين يوضعون في رعاية رب الأسرة .

نرى أنه من الملاحظ في جميع الحالات السابقة أن الأحقية في صرف إعانة إعالة الأولاد تتوقف على توافر شرط الإعالة ، وأن النظم التي تطبق هذا المبدأ إنما تهدف دائما إلى تحديد الأحوال التي يمكن فيها اعتبار قبول رب الأسرة لهذه الاعانة حقيقة واقعة ونرى كذلك أن هذه النظم قريبة الصلة جدا من النظم الأخرى التي يكون فيها صرف هذه الاعانة مستحقا بالنسبة لكل ولد يكون فيه رب الأسرة مسئولا لسبب ما أو لآخر عن إعائه أو يكون في حاله توجب عليه هذه المسئولية وإن كثيرا من الدول تأخذ بمبدأ مسئولية رب الأسرة عن إعالة الولد .

ومن الدول التي تأخذ بهذا المبدأ في صرف الإعانات المائلة على أساس الفئات المهنية يمكننا أن نذكر فرنسا ولكسمبورج وسويسرا كما يمكن ذكر هولندا إلا أنها تصرف هذه الإعانات للأباء كحق من حقوقه

وفي الدول التي تعترف فيها هذه الاعانات لجميع السكان (استراليا وكندا وفنلندا وبريطانيا العظمى وابرلندا ونيوزيلندا واسبانيا والسويد) نجد أن مبدأ الاعانة ، فقط هو ما يمول عليه ويمكن القول بأن هذا هو الأساس الوحيد هناك لصرف هذه الاعانة حيث أن جميع الأولاد يعتبرون مستحقين بصرف النظر عما لب الأسرة من قلة مهنية يتقن إليها . وفي هذه الحالة يكون الشرط الوحيد لصرف هذه الاعانة أن يكون هناك من يمكنه الاستفادة بها لصالح الأولاد .

وبينا نجد أن وجود أولاد مولدين — على أي أساس ولأي سبب — يقيم الحق في الاستفادة من هذه الاعانات العائلية إلا أننا نجد أيضاً أنه من الضروري أن تتوافر المسؤولية عن إعالة هؤلاء الأولاد — المسؤولية على رب الأسرة المتنفع — إذ أن الأصل في صرفها أن تموض أو تخفف الأعباء التي تحملها رب الأسرة فعلاً في سبيل إعالتهم .

وقد رأينا ما في تشريعات كل من بلجيكا وإيطاليا وحكومة السار من اجتهاد في تحديد ما يمكن أن ينظر إليه من حالات القرابة ودرجتها كمبرر كاف لقيام هذه المسؤولية عن إعالة الأولاد . وقد خلت — أو كانت — تشريعات الدول الأخرى من النصوص الخاصة لتوضيح هذه النقطة اللهم إلا في التشريعات الإنجليزية القائمة وذلك فيما يختص بالأولاد غير المقيمين مع ذويهم المستفيدين بالاعانة حيث أوجب القانون ألا يستحق المتنفع هذه الاعانة من ولد لا يقيم معه إلا إذا كان يسام في إعاشته حيث هو بما لا يقل عن ثمانية شلنات في الأسبوع الواحد — وبهذا يسقط حق من يقيم الولد معه في صرف هذه الاعانة عن هذا الولد (ويلاحظ أن مبلغ الثمانية شلنات هي قيمة الاعانة العائلية المبتدئة أسبوعياً عن الولد الواحد — بعد

الولد الأول وذلك بحسب النظام الانجليزي في الإعانات العائلية) وهناك في فرنسا نظام يشبه هذا النظام الانجليزي أما في هولندا فأن التشريع يحدد في مجله ووضوح فكرة المسؤولية في شأن إعالة وتربية الأولاد وإن هذه المسؤولية ليس ضروريا أن تكون واقعة على الوالدين كما أنه في حالة عدم استحقاق الوالدين لهذه الإعانة فإنها تكون مستحقة لأي طرف ثالث يكون مسئولاً أو يأخذ على عاتقه تحمل هذه المسؤولية عن إعالة الأولاد وتربيتهم وذلك يشابه كثيراً ما يوجد به في إنجلترا .

٣ - الشروط فيما يختص بالحد الأدنى لعدد الأولاد

إن معظم الدول التي يشملها هذا التقرير لا تضع شروطاً خاصة بما يجب أن يصل إليه عدد الأولاد حتى يقوم الحق في صرف الإعانة للعائلة بل إنها تصرفها بلا شروط لأي ولد حتى ولو كان الأوحد .

وهذا هو الحال في كل من إستاليا وبلجيكا وكندا وفرنسا وإيطاليا ولكسمبورج ونيوزيلندا وهولندا (وذلك فيما يختص بدوى الأجور) وحكومة السار والسويد وسويسرا (وهذه هي القاعدة العامة هناك اللهم إلا في بعض المقاطعات حيث تقتضى تشريعاتها المحلية بصرف هذه الإعانات عن الولد الثانى أو الثالث) وكذا في بيرو وجمهورية ألمانيا الاتحادية وتركيا (حيث يقتصر هذا النظام على موظفى الدولة وما شابههم من عمال) .

وعلى كثير من الدول لا تصرف هذه الإعانات إلا إذا كان هناك ولدان على الأقل وهذا هو ما يحدث في فرنسا وبريطانيا وإيسلندا وإيرلندا . أما الدول التي تقتصر أن يصل عدد الأولاد إلى ثلاثة فاتها قليلة جداً وكل ما يمكن أن نحصل عليه من المعلومات الواردة في الإجابات الخاصة بالاستبيان الخاص بموضوع الإعانات العائلية ينحصر في أن اشتراط ٣ كحد أدنى لعدد الأولاد لم يظهر إلا في هولندا وذلك قاصر على العمال المستقلين وفي سويسرا في بعض المقاطعات وفي بيرو وذلك يقتضى بعض الاتفاقيات الجماعية وكذلك الحال في جمهورية ألمانيا الاتحادية .

وبلاحظ أيضا أن نظم صرف الإعانات العائلية تبدأ في بعض الدول قاصرة على الأسر الكبيرة العدد ثم يمتد بعد ذلك مجال التغطية فيها إلى الأسر الأقل عدداً وهكذا . وذلك هو ما حدث في إسبانيا حينما بدأ نظام صرف الإعانات العائلية بالأسر ذات الأربعة أولاد فأكثر وكذلك الحال في كل من إيرلندا ونيوزيلندا حيث بدأ هذا النظام هناك بترتيب هذه الإعانات للأسر ذات الثلاثة أولاد فأكثر ثم بدأ مجال التغطية في هذه الدول يتسع شيئاً فشيئاً حتى شمل جميع الأولاد .

والآن هل يمكن أن نستنتج أن مستوى الأجور في الدول التي لا تصرف فيها إعانات عن الولد الأول يمكن أن يعتبر كافياً لإعالة أسرة ذات ولد واحد؟ إن مثل هذا الاستنتاج يعتبر على شيء من الخطورة إذا كان الأساس هو ما تجمع لدينا من معلومات خاصة بهذا التقرير .

٤ - معدل الإعانات العائلية وقيمتها

إن قيمة ما يدفع من إعانات عائلية يتغير تبعاً لعاملين أساسيين مختلفين :
الأول وهو خاص بالأولاد ويأتى في المرتبة الأولى من الأهمية عددهم والثانى
وهو خاص برب الأسرة المتفع ويأتى في المرتبة الأولى من الأهمية ما يقوم به من
نشاط مهنى . والعامل الأول أساسى في جميع الدول التى يقوم فيها نظام لصرف
الإعانات العائلية أما العامل الثانى فيعتبر أساسياً في الدول التى يقوم فيها مثل هذا
النظام على أساس أن يكون ذلك قاصراً على قاعات مهنية محددة ينتمى إليها رب
الأسرة المتفع . وسوف نتكلم عن هذين العاملين فيما يلى كل على حدة .

إذا كان حساب قيمة الإعانات العائلية بحسب عدد الأولاد الذين يستحق
سرف هذه الإعانات بالنسبة لهم فإتينا نجد أن نظم سرف هذه الإعانات تغطى
تحت قسمين مختلفين . أما القسم الأول منها فهو ما يتقرر بموجبه سرف إعانة
عائلية متزايدة في القيمة كلما زاد عدد الأولاد الذين تسرف هذه العلاوة بشأنهم .

وفي القسم الأول تأتى كل من فنلندا وبريطانيا وإيطاليا ونيوزيلندا والسويد
وسويسرا (وذلك بحسب النظام العام المطبق في جميع أمماتها) كما أنه يجب أن
نلاحظ أن متوسط هذه الإعانات بالنسبة لكل ولد في الأسرة يتزايد بزيادة عدد
الأولاد وذلك راجع لاستثناء الولد الأول من حق سرف هذه الإعانة بشأنه .
ومن هذه الناحية يمكننا أن نعتبر أن هذا النظام يشابه إلى حد كبير تلك النظم
المعمول بها في كل من إستراليا وحكومة السار حيث تكون قيمة الإعانة العائلية
المستحقة عن كل ولد موازية لنصف قيمة هذه الإعانة المستحقة عن الولد التالى له
في الأسرة .

وإن النظام المعمول به في لكسمبورج ولو أنه يقع نظم القسم الثاني ذى الاعانات المتزايدة شأنه في ذلك شأن النظم المعمول بها في كل من إستراليا وحكومة السار إلا أنه قريب الشبه جداً من نظم القسم الأول ذى الاعانات الموحدة القيمة حيث أن الاعانات المنصرفة بموجب تزايد فقط من أول الولد الخامس الأمر الذى يجعل هذا التزايد محسوساً أو ملموساً فقط في الأسر الكبيرة (ومعدل هذه الزيادة هو ٤ أربعون فرنكا عن كل ولد من الخامس فأكثر وأما القيمة الأساسية للأعانة العائلية عن كل من الأولاد الأربعة الأولى فهو ثلاثمائة وسبعون فرنكا في كل شهر) .

وإن معدل زيادة هذه الاعانات بالنسبة لعدد الأولاد أكثر وضوحاً في النظام البلجيكي وكذا في كل من إيسلند وإيرلندا وهولندا .

ففي بلجيكا ينص التشريع الخاص بنظام صرف الاعانات العائلية لذوى الأجور على أن تكون قيمة هذه الاعانات هي ٣١٥ فرنكا كل شهر عن كل من الولدين الأول والثاني و ٤٣٠ فرنكا عن الولد الثالث و ٥٣٥ فرنكا عن الولد الرابع و ٦٩٥ فرنكا عن كل ولد بعد ذلك . أما قيمة هذه الاعانات بالنسبة لذوى الأجور فهي ١٠٠ فرنك في كل شهر عن كل من الولدين الأول والثاني و ١٣٥ فرنكا عن الولد الثالث و ١٩٠ فرنكا عن الولد الرابع ، ٢٥٥ فرنكا عن كل ولد بعد ذلك .

وفي هولندا تبلغ قيمة الاعانات العائلية اليومية لكل ولد من الأولاد بالنسبة لذوى الأجور مبلغ ٤٦ ر . من الفلورين عن الولد الأول ، ٥١ ر . من الفلورين عن الولد الثاني ومثلها عن الولد الثالث ، ٩٥ ر . من الفلورين عن الولد الرابع ومثلها عن كل من يليه . أما قياسها بالنسبة لذوى الأجور فهي تبدأ بالولد

الثالث بما قيمته ٢٨ ر. من القلووين وتزيد إلى ٣٨ ر. من القلووين عن كل ولد يأتي بعد ذلك .

وفي أيرلندا وإيسلندا نرى أن مرجع المبالغة في معدل هذه الزيادة في قيمة الإعانة العائلية إنما هو عدم صرفها عن الولد الأول : ففي أيرلندا نجد أن الإعانة العائلية التي تصرف عن الولد الثالث أو من يليه تزيد بمقدار ٦٠ ٪ من الإعانة المنصرفة بشأن الولد الثاني وأما في إيسلندا فإن المعدل المأخوذ به في شأن الولد الثالث يزيد بمقدار ٥٠ ٪ عما تصرف عن الولد الثاني ثم يتضاعف ثلاثة أضعاف عن كل ولد يأتي بعد ذلك .

أما في فرنسا فأتينا نرى أن التزايد في قيمة الإعانات العائلية يتخذ صورة أخرى وذلك بحسب ما إذا كانت الأسرة تستفيد عما يسمى هناك إعانة « الأجر المنفرد » أم لا . أما الإعانة التي تصرف بمقتضى النظام البلجيكي للأب التي تربى أولادها في البيت وهي ما تسمى « إعانة ربة البيت » ، فإنها تزيد بزيادة عدد الأولاد تزايداً طردياً دون النظر إلى عدد هؤلاء الأولاد . وفي فرنسا تبلغ قيمة الإعانات العائلية للأسر التي لا تصرف إعانات الأجر المنفرد ، (وهذه تقدر بنحو ١٠ ٪ من مجموع الأسر المستفيدة) ما يوازي ٢٠ ٪ من الأجر الاساسي عن الثاني ، ٣٠ ٪ من الولد الثالث وعن كل ولد يليه وأما الأسر التي تصرف إعانة الأجر المنفرد فتصل فيها الإعانات العائلية إلى ٢٠ ٪ من الولد الأول ، ٤٠ ٪ من كل من الولد الثاني والثالث ، ٣٠ ٪ من كل ولد يأتي بعد ذلك . وهنا نجد مثلاً من الحالات التي يجرى فيها تخفيض لقيمة الإعانات العائلية بسبب زيادة عدد الأولاد من ثلاث .

هنا ويجب أن لا ننفل أنه على العموم نجد أن « مركز » الولد أي مكانه في الأسرة أو ترتيبه فيها ليس له أية علاقة بكميته كخص وهذا الجداء مأخوذ به

في جميع الدول وذلك بمعنى أنه إذا أصبح الولد في حكم غير المول لا اعتبارات خاصة كالعمر مثلا فإن الولد الذي يليه في الأسرة يصبح الولد المول الأول وهكذا بالترتيب على التعاقب وفي هذه الحالة نجد أن الإعانة العائلية التي يطل أو يوقف صرفها إنما هي الإعانة المقررة للولد الأخير أي بحكم الواقع الأصغر سناً .

وإذا أمكننا أن نقض النظر عما ورد في التشريع الفرنسي من حالة استثنائية - سبق الإشارة إليها خاصة بالأسرة التي تستفيد من نظام إعانة الأجر المنفرد إذا اعتبرت هذه إعانة من إعانات إعانة الأولاد تضاف إلى ما يصرف من إعانة عائلية أساسية (وهو أمر تتضارب فيه الآراء) فالتأجيل أنه باستعراض جميع النظم الخاصة بالإعانات العائلية لا توجد دولة واحدة ممن شملهم هذا التقرير يقضي نظامها بصرف إعانات عائلية يتناقص مدها بزيادة عدد الأولاد . وهنا نجد الإشارة إلى أن النظام الذي كان متبعاً في كندا - كإسائتي الكلام عنه أكثر تفصيلاً فيما بعد - وظل قائماً حتى سنة ١٩٤٩ كان يقضي بتخفيض الإعانة التي تصرف عن الولد الخامس بمقدار دولار واحد شهرياً ويزيد النقص إلى دولارين عن كل من الولدين السادس والسابع ثم يبلغ ثلاثة دولارات عن كل ولد يأتي بعد ذلك . ولكن هذا التناقص قد قضى عليه التعديل الأخير الذي أدخل على نظام الإعانات العائلية في كندا عام ١٩٤٩ وأصبحت قيمة الإعانة العائلية المستحقة عن كل ولد ثابتة لا تتغير مهما بلغ عدد الأولاد .

ولهذا - إذن - يمكن القول بأن القاعدة العامة في الإعانات العائلية أنها إن لم تكن ثابتة القيمة عن كل ولد معول فإنها تكون (وهو أغلب الأحيان متزايدة)

وإن قيام نظام التزايد في قيمة الإعانات العائلية لما يتمشى مع قاعدة أن الأمر الكبيرة الحجم تكون أكثر حاجة للمساعدة . وإن هذه القاعدة ما يبردها من

أسس ديموجرافية أى عامة بالحالة الاجتماعية والاقتصادية للسكان وقد يكون سبب تشريع هذا التزايد راجع إلى حقيقة واقعة وهى أن الأجر العادى متوسط الأجور - يكفى العامل لأعالة ولده الأول كليا أو جزئيا ولكن ثمة مساعدة أكثر تكون ضرورية له حتى يتمكن من إعالة أولاده كلما تزايد عددهم وإن الاعانة المائلة فى الواقع ما هى إلا مساهمة فى سبيل تخفيف الأعباء التى يمانها رب الأسرة نتيجة وجود الأولاد فى منزله - الأمر الذى يقتضيه إعالتهم وتربيتهم - ولكن هذه المساهمة قد لا يكون من الضروري أن تبلغ حداً بحيث تغطى جميع نفقاتهم : وإن أية دولة تأخذ فى بالها تنطية جميع هذه النفقات سوف تجد نفسها مضطرة لأن تواجه نظاما يقضى بتناقص معدل هذه الإعانات المائلة بدلا من تطبيق نظام يقضى بزيادها .

أما فيما يخص بالنظم ذات المعدل الثابت - حيث تكون قيمة الإعانات المائلة موحدة عن كل ولد من الأولاد المولدين فى الأسرة - فإنها تمثل فى الواقع رغبة فى أن تكون قيمة مساهمتها فى إعالة وتربية الأولاد على اختلاف أعمارهم موحدة بنض النظر كذلك عن أية عوامل ديموجرافية خاصة بالحالة الاقتصادية أو الاجتماعية لجمهور المستفيدين وعن محاولة تنطية جميع نفقات الأولاد تنطية كاملة .

وهذا هو النظام المعمول به فى كندا : ينفرد هذا النظام دون جميع النظم فى الدول الأخرى بتغيير قيمة الإعانة المائلة عن كل ولد بحسب عمره وهكذا ترى أنه يأخذ فى الحسبان أن الولد كلما كبرت سنه كلما رادت النفقات اللازمة لأعالته وتعليمه وتربيته . وتبلغ قيمة الإعانات المائلة المقررة عن كل ولد دون السادسة من العمر مبلغ خمسة دولارات شهريا وتزداد إلى ستة عن كل ولد يتراوح عمره بين السادسة والعاشر ثم إلى سبعة دولارات شهرية عن كل ولد يتراوح سنه بين العاشرة والثالثة عشرة ثم تبلغ الثمانية دولارات كحد أقصى للإعانات الشهرية عن كل ولد يتراوح عمره بين الثالثة عشرة والسادسة عشرة حيث يصبح فى حكم غير الممول .

هذا وإن كان يقضى النظام الكندي إلى ما قبل عام ١٩٤٩ من تناهض في قيمة الإعانات العائلية المقررة عن الولد الخامس ومن يلونه يمكن أن يعتبر في الواقع محاولة لايجاد تناسب بين قيمة الإعانة العائلية وبين التكاليف الحقيقية لإعالة الأولاد .

رأينا فيما تقدم أن قيمة الإعانات العائلية تنغير بنغير عند الأولاد وقد تنغير في بعض الأحوال بحسب أعمارهم - وأنها تنغير كذلك فيما يخص رب الأسرة المستحق بحسب ماله من نشاط عمل أو مهنة .

ففي الدول التي تجعل صرف الإعانة العائلية متوقفاً على شرط أن يكون رب الأسرة ذا نشاط في محيط العمل نرى أن قيمة هذه الإعانات تختلف بحسب ما إذا كان رب الأسرة من ذوى الأجور أو من غير ذوى الأجور وقد نجد أن هذه القيمة تختلف أيضاً باختلاف طبيعة المهنة التي يزاوئها .

ففي كل من بلجيكا وفرنسا وهولندا نجد أن إعانة إعالة الأولاد ليست قاصرة على ذوى الأجور فحسب بل إنها تشمل كذلك غير ذوى الأجور وأنه بينما لا نجد تمييزاً من أى نوع كان فيما يخص قيمة الإعانات التي تقرر لغير ذوى الأجور مهما اختلفت المدن التي يزاوئونها نرى أن قيمة هذه الإعانات التي تقرر لغير ذوى الأجور أقل قدراً وأكثر تواضعاً : فهي في بلجيكا لا تكاد تبلغ ثلث قيمتها بالنسبة إلى ما يصرف منها إلى أسر ذوى الأجور المشابهة لها بينما لا نجد أن هذه الإعانات في فرنسا (من حيث المبدأ) متساوية لذوى الأجور وغيرهم المهم إلا أن غير ذوى الأجور لا يستفيدون مما يسمى هناك « المكافأة التعويضية » وهو امتياز منح لذوى الأجور منذ عام ١٩٤٨ كتعويض لالغاء ميزات مالية أخرى كان يتمتع بها ذوى الأسر الكبيرة الحجم قبل ذلك بمقتضى تشريعات الضرائب على الأجور والممتلكات . وهذه المكافأة التعويضية واجبة الصرف عند بلوغ عدد

الأولاد إلى ثلاثة وهي تمثل زيادة في الإعانة العائلية تقدر بنحو ٣٪. وقد عادت المساواة بين الإعانة العائلية الأساسية منذ أول يناير سنة ١٩٥٣ بعد أن كانت قد اختلفت في سنة ١٩٤٧. وقد حدث ذلك الضيق في هذه الفترة ما بين ١٩٤٧ ، ١٩٥٣ نتيجة صعوبات مالية عانتها فرنسا في هذه المدة نظراً لنفاذ أو قصور الاعتمادات التي كانت تخصصها الحكومة للتغطية ما يصرف لغير ذوى الأجور حيث ظلوا يتقاضون خلال هذه الفترة التي زادت على خمس سنوات إعانات عائلية تقل عما يصرف لتظايرهم من ذوى الأجور بما يوازي في بعض الأحيان ٥٠٪.

ومن ناحية أخرى نجد أن ذوى الأجور في فرنسا محرومون من إعانة الأجر المنفرد، وكذلك الحال في بلجيكا حيث يحرمون من إعانة ربة البيت، وكلا هاتين الإعانتين مقصور صرفهما بحكم القانون على من كانوا من ذوى الأجور دون غيرهم في كل من فرنسا وبلجيكا.

وإن ادخال ذوى الأجور ضمن نطاق التغطية في نظم الإعانات العائلية بفئات أقل قيمة من قيمة الإعانات العائلية المتصرفة لغيرهم من ذوى الأجور يقتضى هذه النظم ليس معناه - إذا كانت هذه الإعانات أقل قيمة - أن غير ذوى الأجور أقل حاجة إلى المعونة من ذوى الأجور ولكن ذلك غالباً يرجع إلى الحقيقة الواقعة وهي اختلاف نظم التمويل بالنسبة إلى كل من الطائفتين وإلى أن تمويل هذه النظم التي تكون التغطية فيها جامعة لكل منهما يكون مستقلاً ومنفصلاً عن الآخر ويكون في العادة معتمداً في حالة ذوى الأجور على ما يدفعونه من اشتراكات دورية وفي حالة غير ذوى الأجور يكون أكثر اعتماده على ما تساهم به الحكومة في تمويل هذا المشروع. وإن في الحالة التي مرت بها فرنسا من سنة ١٩٤٧ - أول سنة ١٩٥٣ ما يشير إلى هذه الحقيقة ويظهرها في أبرز صورة. وأكثر من ذلك فإن التشريع البلجيكي كما هو موضوع الآن يحقق مبدأ المساواة في الإعانات

العائلة لدوى الأجور وغير دوى الأجور ولكن الواقع حالياً أن هذا النص ماهر إلا هدف تزو إليه بلجيكا وتسمى إلى تحقيقه - ما وسعها السعى في المستقبل .

أما في هولندا فإن البيانات الواردة منها بشأن الإعانات العائلية لتغير دوى الأجور فيها لا تلتحل استهداف مثل هذه المبادئ - وهي المساواة بين العائلتين - بل تؤكد العكس من ذلك وإن المشروع الأول الذى وضع في عام ١٩٥١ كوسيلة من وسائل المساعدات الاجتماعية كان تمويله قاصراً على الضرائب وقد قصد به مساعدة العمال المستقلين فقط دون غيرهم إذا كانت مجموع دخولهم من مهتهم قليلة جداً وهذا المشروع لا يزال سارى المفعول حتى الآن كما سبق الإشارة إلى ذلك . وإن الإعانات المقررة بموجب هذا المشروع تقل كثيراً عن نظائرها في نظام الإعانات العائلية لدوى الأجور : إذ أنه لا تصرف أية إعانة عن الوالدين الأول والثاني بينما لا تتجاوز قيمة الإعانة المقررة عن الولد الثالث ٥٠ ٪ في المائة من الإعانة المقررة للولاد الذين يتمون إلى أسر دوى الدخل . هذا وإن من يزيد مجموع دخلهم من العمال المستقلين عن ٢٨٠٠ فلورين (وهو مستوى دخل الفرد من هذه العائلة الذى يستحق صاحبه إعانة عائلية عن الولد الثالث ومن يلوته) قد يستحق إعانة عائلية عن كل ولد ابتداء من الرابع أو الخامس أو السادس وذلك بحسب ما يصل إليه مجموع هذا الدخل على التناظر في كل حالة .

هذا ما يقتضى بالدول التى تفرق فقط بين دوى الأجور وغير دوى الأجور بصفة عامة وهو ما سبق الكلام عنه في تلك الدول الثلاث . بلجيكا وفرنسا وهولندا أما في بعض الدول الأخرى فهناك فقرة من نوع آخر بين دوى الأجور أنفسهم وذلك بحسب طبيعة العمل الذى يقومون به أو نوع المهنة التى يمارسونها - وذلك كما هو الحال في كل من إيطاليا وسويسرا .

ففي إيطاليا حيث يقتصر صرف الإعانات العائلية على دوى الأجور وحدهم

نرى أن قيمة هذه الاعانات تختلف باختلاف مهنة رب الاسرة وبحسب ما إذا كان عاملا أو موظفا بالراتب الشهري . وإن أكثر المهن حظا فيما يصيبه أصحابها من هذه الاعانات هي المهن الصناعية والتجارية من ناحية وذوى الحرف اليدوية من ناحية أخرى . أما عمال الطوائف المهنية الاخرى فهم أقل منهم حظا وإعاناتهم العائلية أقل قيمة (وهؤلاء الطوائف هم المشتغلون بالنسك والمهن الاخرى التابعة لها والمشتغلون بأعمال التأمينات والزراعة) . أما فيما يختص بالفرقة بين العمال والموظفين فأتينا نجد أن الفئات المقررة للعمال إما أن تكون مساوية لفئات الاعانة العائلية المقررة للموظفين (وذلك في حالات عمال الصناعة والحرف اليدوية) أو أقل منها (وذلك في حالة عمال النسك وما إليها وعمال الزراعة واعمال التأمينات) ولكنها ليست في أية حالة أكثر منها .

أما في سويسرا فأتينا نرى أن معدل الاعانة العائلية المقررة للعمال الزراعة وفلاحي الجبال ثابت موحد في جميع أنحاء الجمهورية (وهو ٩ فرنكات شهريا عن كل ولد) وذلك في حين أن الاعانة المقررة لذوى الاجور من المهن غير الزراعية تختلف باختلاف القوانين المحلية ولكنها على اختلافها أعلا قيمة من الاعانة الموحدة المقررة للزراعيين إذ أنها تراوح ما بين عشرة فرنكات وخمسة وعشرين فرنكا عن كل ولد في الشهر . هذا فضلا عن أن القوانين المحلية تجدد لهذه الاعانات حدا أدنى فقط بحيث لا تهبط عنه وأن قيمتها تتأثر فضلا عن ذلك بالاتفاقات الجماعية أو بحالة صناديق المتفعة المتبادلة للاعانات العائلية .

وأخيرا يجب أن لا يغرب عن بالنا أن موظفي الدولة وعمال المؤسسات الحكومية وما شابهها قد توفر لهم القوانين الموضوعية مرابا الاستفادة من الحصول على إعانات عائلية وخاصة في البلاد التي لا يمتد نطاق صرف هذه الاعانات إلى جميع طوائف ذوى الاجور كما هو الحال في كل من جمهورية المانيا الاتحادية وتركيا وسويسرا وبيرو . وهناك نفس النظم في إيطاليا . أما في كل من

فرنسا وبلجيكا فإن موظفي الدولة ولوانهم يتقاضون إعانات عائلية بنفس القدرات الممنوعة لغيرهم من ذوي الأجور في القطاع الأهل من النفاط الاقتصادي إلا أن هناك بعض الميزات الإضافية التي تمنح لهم .

والآن وقد تكلمنا عن أثر طبيعة النشاط المهني الذي يزاوله رب الأسرة في استحقاق صرف الإعانة العائلية وفي قيمة هذه الإعانة بقي علينا أن نناقش الجانب الآخر من هذا النشاط المهني والذي يكون له نفس الأثر على استحقاق هذه الإعانة أو قيمتها وهذا الجانب هو « مدى » هذا النشاط .

ويمكن قياس مدى هذا النشاط إما بالدخل المكتسب عن طريق مزاولته أو بالزمن الذي يخصص له . فأما ما يخص بالدخل المكتسب من أي نشاط مهني فإنه في الواقع ليس لقيمة هذا الدخل أي اعتبار عند حساب المستحق المتمتع من الإعانة العائلية وإذا كانت هناك أية اعتبارات لقيمة هذا الدخل فإنها كما أسلفنا القول تهدف إلى إمكان الحكم على هذا النشاط المهني بأنه يؤهل صاحبه لاستحقاق هذه الإعانة أو لا يؤهله . وأما فيما يخص بالزمن الذي يخص لهذا النشاط المهني وممارسته فإن ذلك له أثر مباشر على قيمة هذه الإعانة واحتساب المستحق منها عن كل شهر وذلك في الحالات التي يكون صرفها على أساس أيام العمل في الشهر أو على أساس مجموع هذه الأيام إذا كانت فترة هذا العمل أقل من شهر (وهذا هو النظام المعمول به في كل من بلجيكا وإيطاليا وهولندا وفرنسا وذلك فيما يخص بلوى الأجور من العمال الزراعيين) .

وثمة عامل آخر في قيمة الإعانات العائلية وهذا العامل هو « محل إقامة الأسرة » فالواقع أنه إذا أريد أن تتناسب قيمة هذه الإعانات العائلية مع نفقات المعيشة فإنه يبدو من المعقول أن تأخذ في الحسبان مستوى الأسعار واختلافها ما بين منطقة ما وأخرى من المناطق المختلفة التي قد يضمها قطر واحد . وإن ثمة إجراءات

من هذا القبيل بشأن تغير قيمة الإعانات العائلية الواجب صرفها للمستحقين في المناطق المختلفة قد أدخلت بها إسئلتا حيث عدلت إلى تخفيض قيمة هذه الإعانات بما يوازي ٢٥ في المائة منها في المنطقة الثانية للأسعار حيث يسود رخاؤها ، وكذلك الحال في فرنسا حيث تخفض هذه الإعانات بمعدلات تختلف إلى حد أقصى قدره عشرون في المائة من قيمتها وتجري التخفيضات المختلفة على المستحق في المناطق المختلفة بحسب مستوى الأسعار في كل منها . كما أنه في إيطاليا يكون معدل ما يصرف من الإعانة العائلية للموظفين الحكوميين متغيرا بحسب انساع دائرة اختصاص السلطات المحلية التي يقيم الموظف الحكومي فيها .

والآن ليس من المتعسقا أن تناقش القيمة النسبية للإعانات العائلية في الدول المختلفة ؟ .

إن قيمة هذه الإعانات مقدرة بآئند الوطنى فى كل دولة لا يمكن أن تكون ذات فائمة إذا لم تكن مصحوبة ببيانات وافية عن القوة الشرائية لكل من هذه العمليات الوطنية وكذا مستوى متوسط الأجور فى كل دولة : ولهذا السبب كان امتاحنا عن أن نبين القيمة الفعلية لهذه الإعانات فى الدول المختلفة وذلك مالم تتوفر لدينا هذه المعلومات حتى يقضى لنا أن تقارن بين إعائتين فى دولتين مختلفتين إذا ما قارنا قيمتهما مقدرة بنفس العملة . هذا ونجد أن فى إعائات الدول المختلفة عن الاستينان الخاص بالإعائات العائلية معلومات أكثر فى هذا الشأن .

ومع ذلك فإن المبيئات التى أصدرت هذه الردود كانت ذات فضل فى أن تسوق بعض البيانات التى تشير إلى إمكان مقارنة قيمة هذه الإعائات العائلية بالنسبة إلى الحد الأدنى للأجور أو إلى متوسط أجور أو بالنسبة إلى المبد الإقتصادى الذى تقتضيه إعالة ولد واحد .

وان اختلف هذه البيانات أو عدم استيفائها أو عدم تناسقها أو عدم قيامها على أسس موحدة من كل ذلك أدى إلى عدم إمكان المقارنة بينها مقارنة كاملة ومن ثم إلى عدم إمكان رسم استنتاجات محددة في شأنها ولكن الصفات العامة البارزة فقط هي ما أمكن استخلاصه من المعلومات الواردة لدينا .

ففي بلجيكا نجد أن الإعانة العائلية المقررة لولد الأول وهي ٣١٥ فرنكا إنما توازي ما بين ٨ - ١٠ في المائة من أجر العامل غير الماهر وإذا أخذنا مثلا المقارنة رجلا يعمل ٢٠٠ ساعة في الشهر ويؤجر على ذلك ما قيمته ٣٠٠٠ فرنك شهريا فإن مجموع ما يستحقه من إعانات عائلية عن ثلاثة أولاد يبلغ ١٠٦٠ فرنكا أي ما يوازي ٣٥٣ في المائة من أجره هذا فضلا عن أن هذه الإعانات لا تمثل أكثر من ٧٩ في المائة من ميزانية أسرة متوسطة من طبقة العمال و ٧٧ في المائة من ميزانية أسرة موظف متوسط . كما أن الحد الأدنى لتكليف اهالة الولد الواحد يمكن أن تقدر بما يوازي ١٠٠٠ فرنك شهريا (هذا وبينما نرى أن الإعانة العائلية المنصرفة عن كل طفل تختلف باختلاف مكان الطفل من الأسرة فإنا نجد أنها تتراوح ما بين ٣١٥ فرنكا ، ٦٩٥ فرنكا شهريا) .

وفي فرنسا فانه يمكننا أن نتخذ الحد الأدنى المضمون للاجور بين الصناعات المختلفة أساسا متناسبا للمقارنة وهو حد أدنى يسرى مفعوله على جميع ذوى الاجور ويمتضى هذا الحد الأدنى يكون مجموع ما يصرف عن ماتى ساعة عمل في شهر ما يتراوح ما بين ١٧٨٨٣ فرنكا - ٢٠٦٧٥ فرنكا وذلك بحسب المنطقة التي يجرى فيها ذلك العمل (ويدخل في حساب هذا الاجر ما يستوجب دفعه عن ساعات العمل الإضافية التي تزيد على ٤٠ ساعة في الأسبوع) هذا وتبلغ الإعانات العائلية المستحقة عن ثلاثة أولاد لرب أسرة يتقاضى هذا الاجر مبلغا يتراوح بين ١٢٧٥ فرنكا و ١١٠٠٠ فرنكا بحسب المنطقة التي يقيم فيها المتنفع

وهذا تكون الاعانات لعائنية المقررة موازية لمتوسط قدره ٥٢ في المائة من الاجر وإذا أضفنا الى ذلك اعانة الاجر المنفرد (وهو امتياز ينتفع به ٩٠ ٪ من أسر المتقاعين ذوي الاجور ومن لهم ثلاثة أولاد) فاننا نجد أن النسبة المتوقعة لمتوسط الزيادة ٩٢ ٪. هذا مع ملاحظة أن هذا الوضع هو أحسن الاوضاع بالنسبة للأسرة حيث أن اعانة الاجر المنفرد لا يجوز صرفها لما بعد الولد الثالث من أولاد. هذا ومن ناحية أخرى نجد أن الحد الأدنى لتكاليف اعالة الولد الواحد (الذي يتراوح عمره بين السادسة والتاسعة) يقدر بما بين ١١٠٠٠، ١١٥٠٠ فرانك شهريا في منطقة باريس وهذا تكون الاعانة العائلية — بغض النظر عن اعانة الابن المنفرد — موازية لحوالي ٢٩ في المائة من تكاليف الولد الثاني، ٩٠ في المائة من تكاليف الولد الثالث (لا تصرف ادانات عائلية عن الولد الاول) — وإذا ما اعتبرنا إضافة اعانة الاجر المنفرد فإن مجموع هذه العلاوات العائلية يغطي ٣٠ في المائة من تكاليف اعالة الولد الاول (يجوز صرف اعانة الاجر المنفرد عن الولد الاول) ٩٠ في المائة من تكاليف اعالة الولد الثاني، ٧٤ في المائة من مخفقات اعالة الولد الثالث.

أما في إيطاليا فإن الاعانة العائلية التي تدفع عن كل ولد لرب الأسرة المستحق من طائفة عمال الصناعة نجد أنها توازي ١٥ في المائة من الاجر المتوسط بين اجور هذه الطائفة وبذلك تكون قيمة هذه الاعانة عن ثلاثة أولاد معولين ما يوازي ٤٥ في المائة من هذا الاجر المتوسط. ومن جهة أخرى نجد أنه بينما ترى أن تكاليف إعالة الولد الواحد لم تحسب بعد فإنه يدعو أن قيمة الاعانات للعائنية المقررة لأعالة الأولاد بحسب النظام الحالي في إيطاليا لا علاقة لها بتكاليف هذه الاعالة.

وفي لكسمبورج نرى أن أساس المقارنة وهو الاجر الشهري العامل فيه

لكن من ماتي ساعة عمل يختلف ما بين ٢٠٠،٠٠٠ و ٥٠٠،٠٠٠ فرنكا في الشهر وإذا أخذنا بالاجر الأدنى فأتينا نجد أن نسبة الاعانات العائلية المقررة لثلاثة أولاد بالمقارنة إلى هذا الاجر لا تتعدى ٣٢ في المائة منه (وتبلغ قيمة هذه الاعانات ١٢٢٢ فرنكا مع مراعاة إضافة العشرين في المائة الخاصة بعلاوة غلاء المعيشة)

وفي هولندا تقدر تكاليف إعالة الولد الواحد بمبلغ ٨٠٢٥ فلورينا في الاسبوع وذلك عن اسرة ذى دخل يتراوح ما بين ٥٠ و ٦٠ فلورينا في الاسبوع أما في بروجو فأن ما يصرف شهريا من إعالة عائلية عن كل ولد معول لرب الاسرة المتتبع - على اختلاف ما يمارسه من مهنة أو عمل - يراعى على وجه التقريب قيمة اجر يوم عمل لرب الاسرة (هذا مع ملاحظة أن ذلك النظام يسرى على الموظفين ذوى الرواتب الشهرية أما العمال فأنهم لا يتقاضون إعانات عائلية في بروجو) .

وعلى وجه العموم نجد أن هناك ظاهرة جديدة بالتسجيل سواء كما ظهر ذلك من البيانات الواردة من الدول التي أشارت إلى هذه الظاهرة في اجاباتها أو في غيرها . وهذه الظاهرة هي أنه في جميع الدول التي يشملها هذا التقرير نجد أن قيمة الاعانة المقررة لاسرة ما عن ولد ما فيها اختلاف قيمتها وفي أى بلد ظلت (هذه القيمة) أقل دائما من النفقات الفعلية لإعالة هذا الولد وأكثر من هذا فأن حولة ما لم تلعب في هذا السبيل ملجأ يستهدف نفقات هذه النفقات كاملة ولو عن طريق تقرير إعالة تكفى لمقابلة حد أدنى من الضرورات اللازمة لإعالة الولد .

ويبقى هناك سؤال واحد قد يتبادر إلى الذهن إذا ما أردنا استكمال بحثه (القياس النسبية لهذه الاعانات العائلية بالنسبة لمستوى نفقات المعيشة وهذا السؤال هو هل هناك دولة ما قد عمدت في تشرعاتها إلى النص على وسائل الأبقاء على مستوى الإعانات العائلية أمام الهزات الاقتصادية ؟

إن الاجابة تكاد تكون بالاجماع - إلا أنهم إلا فيما عدا دولتين صغيرتين قد كتبتها لهذا الأمر وأعدنا له العدة في تشريعاتها وهما ايسلندا ولكسمبورج وقد نصت التشريعات الخاصة بهذه الاعانات العائلية بأن تضرب قيمتها في ارقام قياسية - وأما في جميع الدول الاخرى فإن تعديل قيمة فأن تعديل قيمة الاعانات العائلية تبعاً لمستوى نفقات المعيشة يبدو أنه يتم بقرار خاص في هذا الشأن يصدره البرلمان أو الحكومة أو الهيئة التي تتولى صرف هذه الاعانات ففي هولندا مثلاً يبدل البرلمان محاولات لزيادة قيمة هذه الاعانات في حالة ارتفاع نفقات المعيشة .

أما في فرنسا فينص التشريع على علاقة ارتباط ما بين هذه الاعانات العائلية وبين الحد الأدنى لمستوى الاجور للعمال غير الفنيين ولكن هذا النص قد أوقف العمل به منذ سنة ١٩٤٧ وترتب على ذلك أنه لو عاد اليوم العمل بمثل هذا النص فإن الاعانات العائلية سوف تزيد بحوالى ٣٠ في المائة من قيمتها الحالية .

أما في بلجيكا فأن هناك مشروعاً في البرلمان منظوراً منذ سنة ١٩٤٩ وهذا يقتضى أن تكون قيمة هذه الاعانات متناسبة مع نفقات المعيشة - ولكن - وقد الآن لم يتقرر شيء بشأنه ولم ير الثور وبعد .

ب - الإعانات العائلية الأخرى

إلى جانب إعانة إعالة الأولاد نجد أن هناك إعانات عائلية أخرى تصرف للمتقاعدين بمعنى بعض النظم في بعض الدول ، وأن أهمية هذه الإعانات الأخرى تأتي في المرتبة الثانية بالنسبة لإعالة إعالة الأولاد وذلك لأنها إما أن تكون إعانات تصرف في ظروف أو مناسبات عرضية كالولادة مثلا وإما أن تصرف كأعانة مكملة لإعالة الإعالة . ونظرا لتعدد أنواع هذه الإعانات وكثرتها فسوف نرتبها فيما يلي دون النظر إلى أهمية كل منها بالنسبة للمتقاعدين وتولاهما بالشرح والبيان تحت نفس العناوين أو المسميات التي وردت بها في الاستبيان الخاص بالإعانات العائلية :

١ - إعالة الزواج

انه بعد دراسة نظم جميع الدول التي يشملها هذا التقرير يمكن أن نخلص إلى استنتاج واضح وصريح وهو أنه ما من دولة من هذه الدول يقضي نظام الإعانات العائلية فيها بصرف إعانة خاصة في حالات الزواج . وهذا ولو أننا في الواقع نجد أن مثل هذه الإعانات الخاصة بالزواج قد تظهر بشكل ما أو بآخر ولكن ذلك إما أن يكون في كل نظام لتأمين الاجتماعي (كما هو الحال في أيرلندا حيث تدفع ١١٠ جنيهات كأعانة زواج لكل امرأة مؤمن عليها) أو أن يكون ذلك داخل إطار من التأمينات التي تقوم بها جمعيات المنفعة المتبادلة (كما هو الحال في بلجيكا حيث تدفع إعانة زواج تتراوح ما بين ٣٠٠ ، ٥٠٠ فرنك مضافا إليها نسبة حثوية محددة من قيمة ما ادخر قبل الزواج) أو أن يكون ذلك النظام خاصا بقلة

مشيئة من السكان بحيث لا يمكن أن يرتقى إلى الحد الذى يعتبر فيه جزءاً أساسية من مقومات النظام العام للأعانات العائلية (كما هو الحال في -ويسرا حيث تدفع اعانة زواج قدرها ٥٠٠ فرنك لموظفى الحكومة الفدرالية المركزية دون غيرهم هذا إلى جانب اعانات اخرى مختلفة يستحق صرفها بمقتضى اتفاقيات جماعية خاصة - وان فى تركيا كذلك نظام يقضى بمنح الإيتام منحة الزواج اذا كانوا من أبناء موظفى الحكومة الذين يتوفاهم الله

ويعبر تاريخ الزواج فى كل من فرنسا وإيطاليا والسار بدءاً لاستحقاق صرف اعانات خاصة للنساء ولهذا يمكن أن تنظر الى أن ارتباط هذه الاعانات بالزواج عما يجعلنا ندرجها عند الكلام عن اعانة الزواج.

فى فرنسا تسمى هذه الاعانة « اعانة الأجر المنفرد للزوجين الثابين الذين لا اولاد لهما » وهى مخصصة للأزواج الفرنسيين جنسية (أو من الأجانب الذين يعامل الفرنسيون فى دولهم معاملة المثل) وهذه الاعانة يظل الاستحقاق فيها قائماً حتى يصبح الزوجان ذوى حق فى الاعانة العائلية وذلك بظهور أول ولد - ولد فى حالة الحمل فيه حيث تستحق اعانة الحمل - أو الى مدة عامين كاملين كحد أقصى ويكون حساب مدة العامين منذ تاريخ الزواج ، هذا وتصرف هذه الاعانة لنفس الظروف التى تصرف من أجلها اعانة الأجر المنفرد الأصلية ولكنها منخفضة عنها (وتبلغ قيمتها ١٠ ٪ من الأجر الادنى الاساسى أى ما يساوى ١٧٢٥ فرنكاً شهرياً فى الوقت الحاضر فى منطقة باريس)

أما فى إيطاليا والسار فإن نظام الاعانات العائلية يقضى بأن تصرف للزوجة المعولة اعانة عائلية منذ تاريخ زواجها ويستمر صرف هذه الاعانة بغض النظر عما اذا كانت الأسرة تصرف اعانات عائلية لاعالة الاولاد أو لم تكن مستحقة لهذه الاعانات.

ولكن اعانة الزوجة الممولة يستمر صرفها ما بقيت حالة الزواج قائمة ،

هذا وسوف يأتي الكلام بتفصيل أكثر عن هذه الاعانات وأمثالها عند الكلام عن د اعانات الأشخاص المولدين غير الأولاد ، كما سيفصل الكلام كذلك عن اعانة الأجر المنفرد التي ورد ذكرها في النظام الفرنسي

٢ - اعانة الحمل

يبدو أن اعانة الحمل هذه قاصرة على النظام الفرنسي دون غيره حيث تتخذ هناك صورة مطابقة تماما لطبيعة الاعانات العائلية بمعنى أنها تصبح مستحقة اذا ما تحققت حالة الحمل عند الزوجة . هذا ولا يمكن أن يعقل أن ما تلتحق به المرأة من بعض الميزات الخاصة في الفترة الوجيزة قبل الوضع وبعده والرعاية الطبية التي توفر لها والاحتفاظ لها بأجرها الكامل أو جزء منه أو غير ذلك من ميزات يمكن أن يعتبر مما يدخل في نطاق الاعانات العائلية بل إن جميع هذه المزايا إنما تأتي في باب حاية الامومة والطفل من ابواب الضمانات الاجتماعية أكثر مما يمكن اعتبارها اعانات عائلية من نوع خاص يعطى للحوامل أو الولادات .

ولهذا سوف نشير هنا باختصار الى النظام الفرنسي الذي يوفر د اعانة الحمل . وذلك لانها دون شك تعتبر اعانة عائلية لها صفاتها وهي في الواقع ليست الاعانة لاعالة الجنين الذي لا يزال في بطن أمه شأنه في ذلك شأنه بعد ولادته ولهذا من ذلك فإن قيمة اعانة الحمل هي نفس القيمة التي تصرف كـ اعانة لاعالة الولد (ويضاف اليها ما قد يكون مستحقا من اعانة الأجر المنفرد) اذا ما ولد فعلا وتحتسب قيمتها بنفس الطريقة وبحسب مكان الولد في الاسرة . وأكثر من هذا فإن النظام الفرنسي للاعانات العائلية يقضى بأن تصرف اعانة

الحمل للزواج الذين ينتظرون الولد الأول لم حتى ولو كانوا بعد ولادته غير مستحقين لأية إعانات عائلية للإعالة لأنهم لا ينطبق عليهم شروط الاستحقاق الخاصة بصرف إعانة الأجر المنفرد (وذلك في الأحوال التي يكون فيها ربح الأميرة بغير عمل يتكسب منه وفي الأحوال التي يكون فيها كلا من الأب والأم يشتغلان) — هذا وتقدر إعانة الحمل هذه بما يوازي ٢٠ في المائة من الجسد الأدنى للأجر الأساسي أي ما قيمته ٢٤٥٠ فرنكا شهريا في منطقة باريس.

والحصول على هذه الإعانة طوال مدة الحمل أي خلال التسعة أشهر السابقة للولادة لا بد من موافق بعض الشروط الخاصة في هذه الحالة وهذه الشروط أهمها ما يأتي : أولا — يجب على الأم (المستقبلة) أن تقدم شهادة طبية تثبت فيها حالة الحمل وذلك قبل نهاية الشهر الثالث من الحمل. ويجب أن تقدم هذه الشهادة لصندوق الإعانات العائلية أو لصندوق الإعانات الاجتماعية قبل ذلك التاريخ (أي انقضاء الشهر الثالث من الحمل) — ثانيا : يجب على الأم (المستقبلة) أن تعرض نفسها للفحص الطبي وذلك لدى السلطات الطبية المختصة عليها في التشريعات الخاصة برعاية الأمومة والطفولة في كل من شهور الحمل التي ينص عليها نظام الإعانات العائلية (إعانة الحمل) وهي الشهر الثالث والسادس والثامن .

هذا ويتوقف صرف أو وقف هذه الإعانة على القيام بالالتزامات المفروضة على الأم (المستقبلة) والخاصة بالفحص الطبي في المواعيد السابق بيانها ويكون صرفها بناء على ما تستقر عنه نتيجة كل فحص بشرط أن يكون قد أجرى في موعده القانوني .

ومكذا يرى أن هذا النوع من الإعانات العائلية — إعانة الحمل — في النظام الفرنسي وكذا منحة الأمومة التي نص عليها نظام الإعانات العائلية في غنتلدا — والذي سيأتي الكلام عنه مختصرقم ٢ فيما يلي — هما النوعان الوحيدان

اللتان يتفردان بشرط التقدم للفحص الطبي وذلك دون سائر الأنواع الأخرى من الاعانات الدائمية .

٣ — اعانة الامومة .

إننا سوف نقابل عددا لا حصر له من أنواع الاعانات الدائمية مما يتنوع تحت هذا النوع د اعانة الامومة ، أود اعانة الوضع ، وكلها اعانات تصرف في حالة أنجاب الولد ولقد تختلف مسمياتها ولكنها جميعا من نوع واحد وهو نوع واسع الانتشار في معظم البلاد التي يشملها هذا التقرير .

وهناك صعوبة جدية تقابلنا إذا ما حاولنا أن نرسم حدا فاصلا لتبين نوعين من افراغ اعانة الامومة تلك التي تستحق ادفع في حالات الولادة وهما الاعانات التي تصرف عند الوضع ولها صفات الملادات الدائمية بحسب تعريفهم . وبحسب ما هو مقصود منها والنوع الثاني هو ما يدفع أولا وقبل كل شيء لفرض واحد بمرئيه وهو تعويض أو تعجيل تكاليف الولادة والتنفاس وهذا النوع ليست له صفات الاعانات الدائمية بحسب تعريفها . الواقع أن رسم حد يفصل بين هذين النوعين ضرب من المستحيل — هذا فضلا عن أننا يجب أن لا ننفل أمر نوع ثالث من هذه الاعانات وهو ما يحدث أحيانا من دفع مبلغ من المال في حالات الوضع وبيان هذه الحالات قد لا يمكن الوقوف عليه أو حصره أو جمع بيانات عنها يمكن الاعتماد عليها اللهم إلا إذا استعرضنا جميع ميادين التشريعات أو الخدمات الاجتماعية في الدولة استعراضا دقيقا شاملا .

ومع ذلك فإن مجال التطبيق في حالة الاعانات الخاصة بالامومة أقل منه في حالة اعانات الاعالة على وجه العموم .

وان هناك بعض الدول الهامة ذات النشاط الاجتماعي المتقدم لا تقدم فيها اعانات من هذا النوع بالمرة وذلك هو الحال في كل من كندا وإيطاليا مثلا . كما أن هناك بعض الدول التي تجدد فيها نظم اعانات الامومة ولكنها تجري في نطاق ضيق جدا ومن هذه الدول ايرلندا وهولندا وسويسرا . وقد تجد هذا النظام قائما في بعض الدول ولكنه ينطبق على فئات من السكان من لا يتمتعون بنظم الاعانات العائلية الخاصة بالاكال من هذه الدول فرنسا وكسمبورج وتركيا

ولبحث النظم المختلفة فيما يخص هذه الاعانة في مختلف الدول سوف نقسما إلى قسمين مختلفين وذلك على أساس الطرق الخاصة باحساب هذه الاعانة وهي . اما تكون على هيئة مبلغ محدد يدفع عند كل حالة ولادة أو أن تكون على هيئة قيمة مالية تختلف باختلاف مكان الطفل وتربيته في أسرة المتفع .

ومن الدول التي يطبق فيها نظام القسم الاول نجد فنلندا وبريطانيا العظمى . وأيسلندا وهولندا والمار والسويد وسويسرا وأخيرا تركيا .

ففي فنلندا هناك مشعة الامومة ، وهي مشعة واجبة الدفع عن كل ولادة ويعمل جالها جميع السكان . أما قيمة هذه المشعة فهو ٥٠٠ مارك عن كل حالة ولادة وتدفع قيمتها مساعدات عينية على شكل ملابس ولوازم أخرى ضرورية بما يلزم الأم أو الطفل . وهي في الواقع ليست حقا مطلقا من كل قيد أو شرط وانما يتوقف صرفها على شرط أن تكون الأم قد عرضت نفسها للفحص الطبي قبل الشهر الرابع من ظهور الحمل وبشرط أن تكون قد أتت جميع التعليمات الصحية الخاصة بحمايتها وحماية الجنين وهذه التعليمات تلقاها كل حامل عند الفحص .

أما في بريطانيا العظمى فهناك أيضا نظام مشعة الامومة وهي مبلغ من المال

(قيمة أربعة جنيهات استرلينية) وهي واجبة الدفع عن كل طفل وهذه المنحة جزء من الأطار العام لنظام التأمين الأهل بالمتجرا .

وفي أيرلندا هناك ما يسمى « مبرة الأمومة » وهي إحدى المزايا التي يكفلها نظام التأمين الاجتماعي بها وهي لذلك قاصرة بطبيعة الحال على الداخلين في نطاق هذا التأمين (وهم ذوا الأجر الذين لا يزيد دخلهم السنوي عن ٦٠٠ جنيه) الذين تتوالى لهم شروط الاستحقاق في هذه المبرة وهي شروط خاصة بمدد الاشتراكات الدورية التي تكون قد دفعت لحساب المتفع قبل حالة الولادة . وتتألف هذه المبرة من شقين أولهما منحة الأمومة وهي مبلغ جنيهين اثنين تدفع عن كل حالة ولادة وثانيهما « إعانة الأمومة » وهي مبلغ ٢٤ شلن كل اسبوع تدفع لمدة ستة أسابيع سابقة لتاريخ الوضع المرتقب وستة أسابيع أخرى تالية لتاريخ هذا الوضع . فأما « منحة الأمومة » فيمكن أن تصرف أما لحساب الزوج المؤمن عليه أو لحساب الزوجة إذا كانت مؤمنا عليها كما يجوز ازدواج دفعها لكل منهما مما في وقت واحد إذا كان الزوجان مؤمنا عليها وأما « إعانة الأمومة » فهذه قاصرة صرفها على الأم المؤمن عليها دون غيرها وتصرف لحسابها التأميني حيث أن المقصود بها إنما هو التخفيف عن الأم العاملة وذلك بأعفاؤها من ضرورة القيام بأعباء عملها أو مهنتها في أوقات قريبة جداً من تاريخ الوضع سواء قبله أم بعده — تلك الاوقات التي تكون حالتها الصحية فيها أحوج للراحة منها للعمل .

أما في أيسلندا فهناك أيضا نظام منحة الأمومة وهي واجبة الدفع عن كل حالة ولادة في جميع السكان وقيمتها موحدة وهي تبلغ ٦٠٠ كرونا في جميع الحالات (وهذا وقد ارتفعت هذه القيمة بما يوازي ٥٧ في المائة منها بموجب احتساب قياسى مطبق هناك)

وفي هولندا تدفع ٥٥ فلورينا دفعة واحدة كمنحة الأمومة وذلك بقصد تغطية تكاليف الوضع ولكن هذه المنحة قاصرة على فئات ذوات الاجور من النساء أو زوجات ذوى الاجور من الرجال وبناتهم وذلك على شرط أن لا يزيد أجر المرأة أو رب الأسرة على حد معين (وهذا الحد في الوقت الحاضر هو ٥٠٢٥ فلورينا في السنة) وان هذه الاعانة التي تطبق في مجال أخصي من مجال تطبيق اعانات الاعالة (وهو يشمل جميع ذوى الاجور وغير ذوى الاجور من ذوى الامكانيات المحدودة) إنما هي أثر التشريع الالمانى الذى كان مطبقا في هولندا خلال الحرب العالمية الثانية حينما احتل الالمان هذه البلاد .

أما في مقاطعة السار فإن مساهمة في الوضع ، تصرف هناك لذوى الاجور عن كل حالة ولادة يولد فيها الطفل حيا وتبلغ قيمة هذه المساهمة عشرة آلاف مارك وتصرف من صندوق الاعانات العائلية هناك .

وفي السويد تعامل الامهات هناك في حالة الوضع معاملة تشبه معاملة المرضى . وتصرف اعانات الامومة من صندوق التأمين الصحى لكل امراء مؤمن عليها بشرط أن يكون قد مضى على اشتراكها في التأمين فترة معينة وتختلف موايا الامومة في القيمة بين ١١٠ كرونا و ١٢٥ كرونا وذلك لأن هناك شركتين التأمين تعطى كل منهما مبلغا مختلفا - وفيما عدا ذلك نجد أن هناك إانة الامومة التي تبلغ ٧٥ كرونا وهي إعانة مستحقة لكل امراء لا يستحق لها صرف المزايا السابق ذكرها بشرط أن لا يتجاوز دخلها حدا معين . وعلى الرغم من أن المقصود من منح هذه الاعانات إنما هي تغطية بعض التكاليف التي تتطلبها حالة الولادة إلا أنه يبدو أن الاساس الذى قامت عليه ومن أجله إنما هو تشجيع الولادة وزيادة النسل . هذا ومن الممكن سحب بعض المبالغ مقدما على حسب هذه الاعانات قبل الوضع .

أما في سويسرا فالتا نجد أن مجال التطبيق فيما يختص بإعانات الأمومة أضيق. كشرأ منه فيما يختص بإعانات الإعاقة - مثلها في ذلك مثل هولندا - فالأول. يقتص في موظفي الحكومة الاتحادية وذوى الاجور في بعض المقاملات فقط (وهي جنيف وفود ونيوشاتل) أو في المشتركين في اتفاقيات جماعية قليلة . هذا فضلا عن أن المنحة التي تدفع في هذه الحالات منحة متواضعة وتتراوح ما بين ٥٠ فرنكا و ٣٠٠ فرنك عن كل حالة ولادة .

وفي تركيا نرى على النقيض من ذلك أن إعانات الأمومة يمتد لطاق منحها إلى أوسع بكثير من نطاق الإعانات المالية الخاصة بالإعاقة . فالإعانة لا تقتصر منحها لموظفي الهيئات الحكومية وشبه الحكومية كما هو الحال في إعانات الإعاقة بل يمتد الى العمال في المؤسسات التي يسرى عليها قانون العمل في المناطق التي شملها وتطبق فيها التشريعات العامة . هذا ويجب أن يكون العامل قد أمضى فترة معينة في العمل بمثل هذه المؤسسات قبل أن يصبح ذائق في صرف هذه الإعانات وبينما نجد أن هذه الإعانة قد تكون واجبة الصرف للزوجة إذا كانت تمارس عملا يؤهلها لاستحقاقها أو الزوج كذلك بنفس الشروط والأوضاع إلا أنه من الضروري الحصول على هذه الإعانة أن يذون الزوجان قد سجل ذواجهما مدنيا في إحدى المحاكم الخاصة قبل الولادة . هذا ويبلغ مجموع قيمة هذه الإعانة ٢٠٠ جنيتها تركيا للوظنفين ومن في حكمهم ٦٠ جنيتها تركيا للعمال الذين تمرى عليهم أحكام قانون العمل ويبدو أن الهدف المقصود بهذه الإعانة إنما هو ديموجرافيا في (أى يتصل بالحالة الاجتماعية والاقتصادية لمجموعات السكان) .

ومن الدول التي يطبق فيها نظام القسم الثاني من أقسام الإعانات الخاصة بالأمومة حيث تأثر قيمة هذه الإعانة بحسب مكان الولد وترتيبه في الأسرة.

نجد كلاماً من استراليا وبلجيكا وفرنسا ولكسمبورج وهذا النوع من الاعانات لا يمكن أن نذكر أن له نفس الطابع الذي تتميز به الاعانات المالية صوماً وأن له هدفاً ديموграфия تقريباً .

وهناك أساسان مختلفان لحساب إعانة الأمومة وهما يقوم اختلافهما على اختلاف النظرة إلى ما يجب أن تكون عليه قيمة الاعانات : فأما الأساس الأول فهو أن تزايد قيمة الاعانات مع زيادة حجم الأسرة وهذا هو النظام المأخوذ به في استراليا وأما الأساس الثاني فهو أن تكون الإعانة المستحقة من الولد الأول هي أكبر إعانة مقررة وتقل بعد ذلك قيمتها من الأولاد التوالى وهذا هو النظام المتبع في كل مكان فرنسا وبلجيكا ولكسمبورج .

وفي استراليا تبلغ قيمة ربط الاعانة في الواقع مبلغ ١٥ جنيهاً من الولد المعول الأول و١٦ جنيهاً إذا كان هناك ولدان معولان لم تتجاوز سنهما السادسة عشر من العمر وسبعة عشر ونصف جنيهاً (القيم كلها بالعملة الاسترلينية) إذا كان عدد الأولاد ثلاثة فأكثر وهذا فضلاً عن إعانة إضافية قدرها خمسة جنيهات استرلينية تدفع في حالة ولادة التوائم بعد الولد الأول . والمبدأ المقرر أن تصرف إعانة الأمومة بعد الولادة ولكن للام الحق في صرف مبلغ خمسة جنيهات كمكسبة قبل الولادة في غضون أربعة أسابيع سابقة لتاريخ الوضع المرتقب . وهذه الاعانات مستحقة من كل ولادة تتم في الاراضى الاسترالية أو على ظهر السفن التابعة لاستراليا إذا كان في نية الأم (الاقامة في بلادها) هذا وقد كانت هناك شروط خاصة لاستحقاق هذه الاعانات تتعلق بالحالة المالية للأسرة ولكن هذه الشروط قد ألغيت نهائياً في سنة ١٩٤٤ بسد أن ظلت سارية المفعول حتى عام ١٩٣٦ .

أما في باجيكا فإن اعانة الامومة تصرف بنفس الشروط والارضاء لذوى
الاجور وغير ذوى الاجور وقيمتها عن الولد الاول تبلغ نصف قيمتها عن
الاولاد التالين له اذ هي ١٠٠ فرنك عن الولد الاول ٩٠٠ فرنك عن كل ولد بعد
ذلك على أن هذه القيم تصرف مضاعفة في حالة Posthumouschild. هذا ويجوز
أن تصرف هذه الاعانات قبل الولادة بناء على شهادة طبية تفيد بقرب الوضع .

وفي فرنسا يطبق نظام صرف اعانة الامومة على نطاق أوسع بكثير من مجال
تطبيق اعانات الاعالة بمعنى أنه ليست هناك شروط لاستحقاق هذه الاعانة
خاصة بأى نشاط مهنى أو عجز عن العمل بل هي فى الواقع مستحقة عن كل ولادة
يتم وضعها فى فرنسا . ولكن هناك شروط خاصة لاستحقاق صرف هذه الاعانة
يجب توافرها من نواحى عدة : فالولادة يجب أن تنجب ولدا حيا والولد لا بد
أن يكون ابنا شرعيا أو معترفا به كما يجب أن تكون جنسية المولود فرنسية أو
أن يكتسب هذه الجنسية فى خلال ٣ شهور من الوضع وأكثر من ذلك يشترط
أن تم الولادة خلال فترة حددها التشريع عقب الزواج — وذلك فيما يخص
بالولد الاول — أو بعد الولادة السابقة — وذلك فيما يخص بالاولاد التالين
وهذه الفترة هي سنتان عقب الزواج وثلاثة سنوات بعد الولادة السابقة ويهود
التفاضى عن هذه الشروط الخاصة بهذه الفترات بعد الولد الثالث أو فى حالة ما
يكون عمر الام لم يتجاوز الحسة والعشرين عاما . وتبلغ قيمة الاعانة عن الولد
الاول مرة ونصف قدر الاعانة المقررة عن الاولاد التالين فهي ٣٦ ألف فرنك
عن كل ولد بعد ذلك ولا يجوز صرفها قبل الولادة طالما أن هناك من بين شروط
استحقاقها شرط أن يكون المولود حيا . كما أن هذه الاعانة تدفع على قسطين
متساويين أولهما عند الوضع والثانى بعد ستة أشهر بشرط أن يكون المولود على
قيد الحياة وقت ذلك .

أما في لكسمبورج فتصرف إعانة الأمومة لنفد ذوى الأجور من رعاياها كما تصرف لذوى الأجور المستحقين في صرف إعانات الإعالة للأولاد . وتبلغ قيمتها خمسة آلاف فرنك من الولد الأول وثلاثة آلاف فرنك من يولدون بعد ذلك . (ونظرا لارتفاع تكاليف المعيشة في الوقت الحاضر فقد زيدت هذه الإعانات بمقدار ٠.٢ / من قيمتها المذكورة) .

٤ - إعانات الممولين غير الأولاد

إن الإعانات التي تنطوي تحت هذا العنوان نوعان : أما النوع الأول فهو الإعانات التي تمنح بمخصوص الأشخاص الممولين بغض النظر عن وجود مولين و منزل رب الأسرة (وهذا النظام متبع في كل من إيطاليا و بروسيا و سويسرا) وأما النوع الثاني فهو ما يمنح فقط في حالة وجود أولاد مولين - أيضا - في منزل رب الأسرة بحيث تظهر هذه الإعانات كمربيات إضافية إلى جانب إعانات إعانة الأولاد (كما هي الحال في كل من بلجيكا وفرنسا)

وتفرد إيطاليا - من بين الدول التي تناولها هذا التقرير - بأنها الدولة الوحيدة التي تمنح إعانات لجميع الأشخاص الممولين بشرط وجود صلة قرابة معينة تربطهم برب الأسرة الذي يقوم بإعانتهم وهذا هو النظام العام في إيطاليا بحيث تظهر إعانات إعانة الأطفال كأحد عناصر الإعانات العائلية التي يقررها التشريع الإيطالي . كتمريض لمقابلة تكاليف المعيشة للأسرة . وفيما يلي بيان للخطوط العريضة لهذا النظام . كل ذى دخل ، أو من في حكمة ، في إيطاليا يستحق صرف إعانات عائلية لأولاده الممولين وفيما للشرط والاضمان السابقة ذكرها . كما أن كل عامل يستحق بخلاف ما ذكر - إعانات خاصة بأقرب الممولين الآتي بيانهم : الزوج - بشرط أن لا يجاوز دخلها من كسب العمل أو من معاش مقرر لا يتجاوز عشرة

٢ آلاف ليرة إيطالية في الشهر أو أن لا يتجاوز هذا الدخل إن كان أى طريق آخر عدا معاش الحرب — مبلغ ستين ألف ليرة إيطالية في العام (وإذا كانت الزوجة هى العاملة فإنها تستحق من زوجها العاجز . إعانات مماثلة بنفس النظام المذكور .
آ نفا) : الوالدان : ويشمل ذلك من فى حكم الأبوين الطبيعيين كالأب أو الأم المتبنين تبنيًا قانونيًا أو من حكم لم بالولاية على الأولاد وذلك بشرط أن تتجاوز سنهم الستين عامًا للرجال والخمسة والخمسين للنساء أو أن يكونوا عاجزين صغراً مستديماً عن العمل وأن يكون دخلهم أقل من الحسد المقرر فى القانون (وهذا الحد يتراوح بين ١٠ ، ٧ آلاف ليرة فى الشهر وذلك بحسب نوع هذا الدخل لكل من الوالدين أو لا يتجاوز مبلغ ١٢ — ١٥ ألف ليرة فى الشهر لهما معاً) وبشرط أن لا يكون أحدهما مستحقاً لإعانة عائلية عن الزوج الآخر وأن يكونا حقيقة معمولين بواسطة رب الأسرة المنتفع . الأجداد : وذلك بنفس الشروط والأوضاع السابق ذكرها عن الوالدين مع إضافة شرط آخر وهو أن يكون أحد والدى المنتفع — من سلالته — أما ممتناً أو غير مستحق فى إعانة عائلية خاصة بهم .

وتختلف قيمة الإعانات العائلية التى تمنح بشأن الزوج (أو الزوجة) عن تلك التى تمنح بشأن الوالدين أو المجددين وعن الإعانات المقررة للأولاد معمولين فى الحالة الواحدة (أى لمنتفع واحد) كما تختلف هذه الإعانات جميعاً بحسب مهنة المنتفع وما إذا كان عاملاً أو مستخدماً . وعلى العموم نجد أن أكبر هذه الإعانات قيمة إنما هى إعانة الأولاد وتليها إعانة الزوجة (أو الزوج) وتأتى إعادته الآباء أو الأجداد فى المرتبة الأخيرة .

ولنحرب لذلك مثلاً فالإعانة المقررة لكل ولد يولده المنتفع الذى يزاوله هملاً صناعياً أو نهائياً تبلغ ٣٩٧٨ ليرة فى الشهر وإعانة الزوج ٢٦٠٠ ليرة فى

الشهر) والزوج غير القادر على العمل تستحق عنه زوجته المعالة اعالة عائلته (أما الآباء والأمهات أو الأجداد فيستحق المنتفع عن إكل منهم إعالة شهرية قدرها ١٤٢٠ ليرة . وتجدر الإشارة هنا إلى أن إعالة الأقارب الممولين ثابتة ولا يجرى عليها أى تغيير فى قيمتها وذلك راجع إلى أن هؤلاء الأشخاص مهما كانت حالتهم أو مكانتهم فى الأسرة فانهم مستحقون لهذه الاعانات قبل المنتفع لئلى يمولهم .

كما أنه يجب الإشارة إلى أن موظفى الدولة فى إيطاليا يتمتعون بنظام الاعانات العائلية على شكل إعالة غلاء معيشة وذلك بمقتضى أحكام خاصة مشابهة للنظم التى تسرى على العمال فى القطاع الأهلى وبنفس الشروط .

أما فى حكومة السار لهنك أيضا نظام عام ولكن تقضى أحكام هذا النظام ألا تمنح إعانات الاعالة الا لشخص واحد فى كل معيشة منزلية واحدة : الزوجة ، و رب الأسرة الاعوب أو الارمل أو المطلق أو أى شخص يقوم بإدارة شئون المنزل ويشترط فى هذا الشخص أن يكون ذا قرابة تربطه برب الأسرة وذلك فى الأحوال التى لا يوجد فيها ولد تستحق من أجله إعالة الاعالة الاولاد . وهذه الاعانات التى تسمى إعانات الزوجة أو إعانات إدارة شئون المنزل تبلغ قيمتها ١٨٠٠ فرنكا فى النهر بينما تبلغ قيمة اعالة الاعالة الاولاد مبلغ ١٦٠٠ فرنكا عن الولد الاول ، و ٢٢٠٠ فرنكا عن الولد الثانى أو من يلوته .

وفى يودو تقضى الاتفاقيات الجماعية التى أبرمت بين البنوك وبيوت التسليف ومستخدميه بأن تصرف اعانات لاعالة الأشخاص غير أولاد المنتفع . وتقضى أحكام هذه الاتفاقيات بأن تصرف إعالة الاعالة الاولاد الثريعين أو غير الثريعين المتعوف بهم بمعدل ٢٠ ييزو كل شهر ولإلجا نبذل ذلك بقرص اعالة قدرها ١٠ ييزو كل شهر لكل متزوج أو ٥٠ ييزو كل شهر لكل أعزب من المستخدمين .

جنسوط أن يكون هو العائل الوحيد لأم أرملة .

أما في سويسرا فهناك نظام إعانة إدارة شؤون المنزل وهي تبلغ ٣٠ فرنسكا -سويسريا في الشهر الواحد تدفع لكل عامل ذراعى متزوج بمقتضى أحكام تشريع فيدالي عام . وإلى جانب ذلك فهناك نظم أخرى عديدة تسري بمقتضى اتفاقيات جماعية وتصرف بموجبها إعانات لإدارة شؤون المنزل للعالم غير الزراعيين وتراوح قيمة هذه الإعانات ما بين عشرة ومائة فرنك سويسرى في كل شهر .

والآن سوف نتكلم فيما يلي عن الإعانات التي يتوقف صرفها عن الأشخاص المعولين من غير الأولاد على وجود أولاد يستحقون عنهم إعانات الإعائهم وتكون الإعانات الأخرى حيثئذ بالنسبة لإعانات إعالة الأولاد في حكم إعانات تكيلية لها أو إضافية عليها وكما أسلفنا القول ترى أن هذا النظام متبع في كل من بلجيكا وفرنسا .

ففي بلجيكا إعانة الأم ، وهي شيء يختلف عن إعانة الأمومة التي تصرف في حالات الولادة) وهي إعانة قررت كوسيلة لتشجيع النساء على أن يولوا اهتمامهم بالانقطاع إلى تربية أولادهم بدلا من الانهماك بالانخراط في عمل يقصد من ورائه التكسب وهذه الإعانة تقرر لكل زوجة يكون زوجها من إحدى الأجور ولها ولد أو أكثر لم يتم النحافه أو النحافهم بعمل الكسب وتتزايد قيمة هذه الإعانة كلما زاد عدد الأولاد الذين يستحق عنهم رب الأسرة إعانة عائلية لإعائهم وهي تبلغ مائة فرنك بلجيكي عن الولد الأول وخمسين فرنسكا بلجيكيًا عن كل ولد يأتي بعد ذلك وهذه الزيادة على ما يقرر من إعانة لإعالة

الأولاد لها أهميتها وخاصة في حالة الولد الواحد (حيث تبلغ هذه الزيادة حوالي ٣٣ في المائة من الإعانة العائلية) ولكن قيمتها وأهميتها تنقصان كلما زاد عدد الأولاد (فمن بالنسبة لمن لديهم ستة أولاد لا تصل إلى ١٢ في المائة من قيمة الإعانة العائلية) .

أما في فرنسا فإن نظام إعانة الأجر المنفرد يختلف عن النظام البلجيكي بعض الشيء . فالنظام الذي تقرر في فرنسا بشأن إعانة الأجر المنفرد ، ولو أنه يماثل نظيره في بلجيكا (الخاص بإعانة الأم) في أنه قاصر على ذوى الأجر - وليس لفرد ذوى الأجر حتى الاستفادة منه - ولهذا يمكن أن نعتبره مكملاً للإعانات التي تصرف لإعانة الأولاد . إلا أن خاصية التكميلية هذه تكون أكثر وضوحاً وأبعد أثراً بما لإعانة الأم ، في بلجيكا وذلك بمعنى أن إعانة الأجر المنفرد - كما يبدو من تسميتها - قاصرة استحقاقها على البيوت التي يمولها شخص متكسب واحد أو دخل واحد وهي لهذا في متناول ذوى الأجر الذين يمولون ولداً أو أكثر أو البيوت التي تكون الأم فيها هي الشخص الوحيد الذي يتكسب أجراً . ومع ذلك فإن هذا النظام يسمح بأن تكون الأم الزوجة - أو الزوج إذا كانت الأم الزوجة هي المستحقة لإعانة الدخل المنفرد - تزاوج عمل متكسب منه بشرط أن لا يزيد دخلها من هذا العمل عن تلك المستوى الاساسي للأجر إذا كان لديها ولد أو ولدين وعن نصف المستوى الاساسي للأجر إذا كان عدد الأولاد ثلاثة فأكثر (وتبلغ هذه القيمة في باريس ٨٦٢٥٠ ٥٧٥٠ فرنكاً في الشهر على التقاير بحسب عدد الأولاد المعولين) وأما الأم التي تتقاضى معاشاً ما فإن هذا المعاش يعامل من حيث قيمته وتأثيره على الاستحقاق في صرف إعانة الأجر المنفرد بنفس الطريقة التي يعامل بها الدخل من الكسب ولا ينظر في حالة المعاش إلى أن الأم تعيش أولاً

تعيش في نفس المنزل . هذا ويحذر الإشارة إلى أن ارامل ذوى الأجرور من المتفعين وكذا الأشخاص الذين يجهزون عن العمل صجرا مؤقتا أو مستديما لهم الحق كذلك في صرف اعانة الأجر المنفرد . وتقدر قيمة هذه الاعانة عادة بنسبة مئوية من المستوى الاساسى للأجرور وهي تبلغ عشرة أو ٢٠ في المائة من هذا الأجر في حالة الولد الواحد ، ٤٠ في المائة منه في حالة الولدين ، ٥٠ في المائة منه في حالة الثلاثة أولاد فأكثر ومن هذا نرى أن هذه الاعانة الإضافية — « اعانة الأجر المنفرد » بالنسبة لاعانة االة الاولاد (وهي تبلغ ٢٠ ٪) عن الولد الثانى ، ٣٠ في المائة عن الثالث ومن يولونه) تظهر أهميتها بالنسبة للأولاد الثلاثة الأول أما بالنسبة لمن يولونهم فهي غير مستحقة ومن هنا تقل أهميتها (وتبلغ قيمة اعانة الأجر المنفرد عن ثلاثة أولاد مولوين في منطقة بادريس مبلغ ١٩٦٢٥ فرنكا)

٥ — اعانات إضافية للفئات المحتاجة من السكان .

ويقصد بالفئات المحتاجة من السكان هنا العجزة واليتام على وجه خاص وهنا أيضا يصعب جدا تمييز أية اعانة تصرف لفئة من هذه الفئات على أنها اعانة عائلية لها مظاهرها ولها خصائصها . وعلى وجه العموم نجد أننا لا يمكننا أن نعتبر أن معاش العجزة لاعالة الاولاد نوع من انواع الاعانات العائلية وذلك لانها لا يطابقان تعريف الاعانات العائلية المصطلح عليه ولهذا سوف لا نتعرض إليهما . ويمكن أن يقال القول نفسه في أمر المزايا الخاصة التي يقتصد سربانها على موظفى الدولة . كما أننا سوف نقض النظر كذلك عن المزايا التي تمتع الطبقات العاملة إذا ما امتد سربانها الى أن يشمل فئات العجزة والارامل اليهم إلا بسبب تنظييتهم بمقتضى امتداد مجال التطبيق إليهم في نظم الضمان الاجتماعى المختلفة

وأما من الناحية الاخرى فانه مما يحذر بالذكر أن نشير إلى استمرار صرف

المرايا للايتام الذين كان عائلهم في حالة تغطية واستحقاق لصرف اعانات عائلية لاعانتهم حينما كان حيا حتى ولو كان الشخص الذي تصرف إليه هذه المرايا باسم هؤلاء الايتام غير مستحق لاية مرايا بمقتضى النظام الجاري تطبيقه . ولتذهب إلى ابعد من ذلك فنقول ان ذلك ينطبق على حالات زيادة هذه الاعانات وخاصة في الدول التي يقتصر صرف الاعانات العائلية فيها على الاشخاص الذين هم في حالة عمالة مكسبة حيث تظهر أهمية الاحكام الخاصة بزيادة هذه الاعانات إذا ما صرفت كأعانات للايتام من بعد وفاة عائلهم الأمثلة فيما يتعلق بهذا الشأن كثيرة إذ أن مثل هذه التظم متبعة في كل من لكسمبورج حيث يستمر صرف الاعانات العائلية المقررة لرب الأسرة في حياته إلى الايتام الذين يملكونهم من بعده عند وفاته وهولاندا حيث تصرف مبالغ — على دفعة واحدة — لأصحاب معاش الايتام بنفس المعدل المقرر لأصحاب معاش المعوز . وانه ما يحدو بالذكر أن النظام المتبع في بلجيكا والخاص باعانة احوال الاولاد يقضى بأن يستمر صرف هذه الاعانة فالأيتام بعد وفاة عائلهم لا بنفس معدلات هذه الاعانات ولكن بزيادة كبيرة . فالأيتام الذين فقدوا والديهم أو الايتام الذين فقدوا الاب ولم تزوج امهم أو تستقر في الحياة المنزلية مع الايتام أو تنخرط في عمل للتكسب فإن مثل هؤلاء الايتام . يستفيدون من زيادة هذه الاعانات استغادة كبيرة إذ تنصاعف إلى نحو ثلاثة أمثالها فيما يخص بالولد الاول والثاني (إذ تبلغ الاعانات العائلية المقررة لكل من الولدين الاول والثاني مبلغ ٣١٥ فرنكا في الشهر بينما تبلغ إعانتهم إذا كانوا أيتاما مبلغ ١٠١٥ فرنكا شهريا لكل منهم أما الاعانات العائلية المقررة لثالث الاولاد فهي ٤٣٠ فرنكا والرابع ٥٢٥ فرنكا والخامس أو من يليه ٦٩٥ فرنكا في الشهر بينما تبلغ الاعانة المقررة لثالث الايتام أو من يليه مبلغ ١٠٤٠ فرنكا في الشهر) وذلك بشرط أن يكون عائلهم المتوفى قد قضى المدة المقررة لوجوبه

هذا الاستحقاق في عمل التكسب . أما إذا كانت الأم بعد وفاة زوجها تزال عملاً للتكسب ولم تتزوج أو تستقر في حياة المتزلية (مشتركة) وكذلك في حالة يتم الأم الذي لم يتزوج أبوه أو يستقر في الحياة المتزلية فإن الاعانات في هذه الحالة تبلغ ٧٧٥ فرنكا في الشهر لكل من الولدين الأول والثاني و ٨٠٠ فرنكا في الشهر لكل من الولدين الأول والثاني و ٨٠٠ فرنكا في الشهر لكل ولد بعد ذلك وهذه الاعانات ولو أنها أقل من الفئات المقررة للإيتام في الحالة الأولى (كما يظهر من الأرقام السابق ذكرها) إلا أنها أكثر بكثير من الاعانة المقررة لأعالتهم في حياة عائلتهم كما أنها تزيد صفاً بتقرر صرفه لهم في حالة ما إذا كان أحد الوالدين — الذي يمينا بعد وفاة الآخر — قد تزوج أو أستقر في الحياة المتزلية مع الإيتام .

وهناك مزايا لإيتام غير ذوى الأجور مشابهة في طبيعتها لمزايا الإيتام لذين توفي عائلتهم وكان من فئة ذوى الأجور المتكسبين في بلجيكا . ويقضى النظام هناك في هذه الحالة بزيادة الاعانات العائلية المقررة لأرامل غير ذوى الدخل واللاق لم يتزوجن أو لم ينخرطن في عمل للتكسب أو في الحياة المتزلية وتصل الاعانات التي تصرف لبن أعالة الإيتام إلى مستوى الفئات المقررة للأعانات العائلية لذوى الأجور — إذ تبلغ ٣١٥ فرنكا في الشهر عن كل من الولدين الأول والثاني ، ٤٣٠ فرنكا عن الولد الثالث ، ٥٢٥ فرنكا عن الولد الرابع ، ٦٩٥ فرنكا عن الخامس أو من يليه وذلك بدلا من الفئات العادية التي تبلغ ١٠٠ فرنكا في الشهر عن كل من الولدين الأول والثاني ، ١٣٥ فرنكا عن الولد الثالث و ١٩٠ فرنكا عن الولد الرابع ، ٢٢٥ فرنكا عن الخامس أو من يليه وهي نفس الفئات التي يستمر صرفها لأرامل غير ذوى الأجور — لأعالة الإيتام — إذا ما تزوجن أو أنخرطن في عمل للتكسب أو في حياة متزلية مشتركة .

هذا ويقضى النظام في بلجيكا إلى جانب ما تقدم بأن تزداد الاعانات العائلية المقررة للمتحرّكين في نظام التأمين الاجبارى إذا ما كانوا مستحقين للمزايا الخاصة بحالات المرض أو إصابات العمل أو المعجز الدائم المتخلف الذى تزيد درجته على ٠.٦٦/، إذ توضع قيمة هذه الاعانات إلى ٦٣٠ فرنكا في الشهر عن كل من الولد الاول والثاني بدلا من ٣١٥ فرنكا و ٦٦٠ فرنكا في الشهر عن الولد الثالث أو من يليه بدلا من ٤٣٠ (عن الثالث) ٥٢٥ (عن الرابع) ٦٩٥ (عن الخامس أو من يليه) وهى الاعانات العائلية المقررة عادة .

أما في أيسلندا فتجدد الإشارة إلى المزايا الخاصة التى تقر صرّفا في الايام الاخيرة للارامل والنساء غير المتزوجات اللاتي يربين أيتاما مستحقين لمعاش الأيتام . والواقع أن مثل هذه المعاشات لا يمكن أن تدرج مع الاعانات العائلية المصروفة ولكن على الرغم من ذلك فإنتا نجد أن هؤلاء النساء قد استفدن بمقتضى هذا النظام الجديد الذى تقرر أخيرا من اعتماد خاص أدرج تحت عنوان « إعانات الأمهات » وتبلغ قيمته مبلغا مساويا للإعانات العائلية .

وفي كل من فنلندا والسويد تقرر مزايا من نوع آخر ولكنها مع ذلك يجب أن نبين في بند الاعانات الإضافية للفئات المحتاجة من السكان .

ففي فنلندا هناك إعانات خاصة تعرف باسم « أعاة الأسرة » وهى اعانات تقرر إلى جانب الاعانات العائلية العادية لصالح الاسر المحتاجة (ويقدر الدخل لها يتخص بتقرير درجة حاجة الأسرة بمسئيات حاسوبية يدخل فيها الاولاد المولدين كما يدخل فيها قيمة ما تدفعه الأسرة من ضرائب) ويشترط أن تشمل هذه الاسر أربعة أولاد معولين على الأقل كما تشمل الاسر التى فقدت عائلها أو فقدت عائلها القدرة على الكسب بالمعجز عن العمل وفي هذه الحالة يشترط أن لا يقل عدد الاولاد المعولين في هذه الاسر عن ولدين ويجب ان لا تنقل هنيا

حقيقة هامة وهي أن الأولاد الذين تراوح أعمارهم بين ٢٠،١٦ عاما ويكونون في مرحلة التعليم لا يعتبرون أولادا معولين في حالات اعانة الأسر المحتاجة وذلك على عكس النظام المتبع فيما يخص بصرف الاعانات العائلية لأعالة الأولاد . ويختلف مستوى « اعالة الأسرة » بحسب مستوى نفقات المعيشة في المنطقة وتراوح قيمتها ما بين ٣٠٠٠ ، ٤٠٠٠ مارك في السنة لكل ولد ابتداء من الولد الرابع في حالات الأسر المحتاجة معدودة الدخل أو الولد الثاني في حالات الأسر المحتاجة التي فقدت عائلها بالوفاة أو بعجزه عن العمل . (وهنا يجدر التنويه إلى أن قيمة الاعانة العائلية لأعالة الأولاد تبلغ ١٤٤٠٠ مارك في السنة لكل ولد)

أما في السويد فهناك الاعانات الخاصة للأولاد ، وهي اعانات تصرف للاهتمام بالأولاد الذين يكون أبوهم أو أمهم أو زوج أمهم مستحقا في معاش العجز الشيخوخى أو يكون مستحقا في مزايا المرض . كما أن هذه الاعانات الخاصة ، تصرف لكل ولد غير شرعى يبلغ الثالثة من العمر فما فوقها ولم تثبت أبوه قانونا وتبلغ قيمة هذه الاعانات ٦٠٠ كرون في العام الواحد عن كل ولد وتخفيض اذا كان الولد موارد خاصة له أو اذا لم يتجاوز دخل أمه أو قريه المازم جدا معيننا هذا وتستحق الارامل من النساء والرجال اعانات خاصة عن كل ولد يقومون على تربيته وتقل سته عن عشرة أعوام وقيمة هذه الاعانة ثابتة بغض النظر عن عدد الأولاد المعولين في الأسرة (وتقدر بمبلغ ٨٤٠ كرونا في العام الواحد لكل ولد يضاف إليها اعانة غلاء معيشة قدرها ٢١٠ كرونا في السنة الى جانب اعانة أخرى خاصة بالبحار المسكن) .

أما اعانة الاسكان ، التي تصرف للأسر المحتاجة بمقتضى النظام المتبع في فنلندا فإنه ولو أن من الممكن أن تندرج تحت هذا البند إلا أن طبيعتها المتخصصة تجعلها أكثر ملائمة لأن تندرج في البند التالى .

٦ - الاعانات المخصصة

إن الاعانة المخصصة الوحيدة التي لوحظت أثناء مراجعة إجابات الدول التي يشملها هذا التقرير إنما هي إعانة الإسكان ، وهي مقرر في نظام كل من فرنسا وفنلندا لحسب دون غيرهما من الدول.

وتختلف مجالات وأساليب التطبيق الخاصة بإعانة الإسكان في كل من الدولتين اختلافاً يثنى فينأى في فنلندا قاصرة على الأسر المحتاجة قائما نجد أنها في فرنسا لا تقتصر على الأسر ذات المستوى الاجتماعي الخاص وإنما هي حق لكل أسرة قفید من نظام الاعانات العائلية إذا ما انطبقت عليها شروط معينة .

في فنلندا كان الهدف من تقرير إعانة الأسرة للإسكان، إنما هو معاونة الأسر المحتاجة في مقابلة أجور مساكنهم وخاصة الأسر الكبيرة الحجم قليلة الموارد ، إذ تقتصر الاستفادة من هذه الإعانة على الأسر التي لا تنطبق عليها ضريبة رأس المال والتي لا تتجاوز الضرائب المفروضة عليها من السلطات البلدية المحلية حداً معيناً كما أنه يشترط أن تشمل الأسرة على ثلاثة أولاد مولين على الأقل ونسكون أحبارهم دون السادسة عشرة ويكونون مقيمين في المنزل . أما بالنسبة للارامل والمجره فإن عدد الأولاد المولین ينخفض إلى اثنين . وتبلغ قيمة الإعانة المخصصة للإسكان ٣٠ ٪ من قيمة إيجار المسكن عن الثلاثة أولاد الأولى معافاً إليها ١٠ ٪ من كل ولد يعدم وذلك بعد أقصى ثابت لا يتجاوز ٧٠ ٪ من قيمة إيجار المسكن .

أما في فرنسا فإن الهدف من تقرير إعانة الإسكان ، إنما هو تشجيع الأسر على تحسين المستوى السكني لهم وذلك من طريق صرف هذه المساعدات المادية.

تلك الفئات من السكان الذين يسكنون في مساكن مناسبة وواقية بالفرض ويضطرون لذلك أن يدفعوا لقاء هذا السكن نسبة عالية من مواردهم هذا وبينما نجد أن هذه الاعانة قد تقرر في أواخر عام ١٩٤٨ بفرض جديد إلى تشجيع بناء المساكن الجديدة وذلك عن طريق تحويل أموال جديدة وموارد أخرى لدفع نفقات إيجار المساكن ولكنها في النهاية قد كان لها أثر على إعادة توزيع نفقات الأسرة ومن ثم فالتا نجد أنها في الواقع لون من ألوان الإعانات العائلية.

وتستحق هذه الاعانة — المخصصة للسكان — كل أسرة مستحقة في صرفه أية إعانة عائلية مهما كان نوعها حتى ولو كانت إعانة الأجر المنفرد، فحسب كذلك يجوز صرفها للزوجين القايين غير ذوي الأولاد إذا كانا مستحقين في إعانة الأجر المنفرد ويشترط لصرف هذه الاعانة أن تتوافر الشروط الآتية : أن تخصص نسبة مئوية من الدخل لدفع إيجار السكن بحيث لا تقل هذه النسبة عن حد معين . وتختلف هذه النسبة باختلاف عدد الأولاد المعولين (وبلغ أعلا نسبة ٤ و ٦ في المائة فيما يختص بالزوجين القايين غير ذوي الأولاد) كما يشترط أن تكون معيشة هؤلاء الأولاد في المنزل ويشترط في هذا المنزل أن يكون في مستوى صحي مناسب وتتوافر فيه اشتراطات صحية معينة وأن لا تقل عدد حجراته عن عدد معين يختلف بحسب عدد الأشخاص الذين يعيشون فيه . هذا وقد كان هناك حد أقصى للدخل يجب أن لا يتجاوز دخل الأسرة المستحقة لاعانة الإسكان ولكن هذا الحد الأقصى تقرر الفأوه في عام ١٩٥١ .

هذا ويصدر التوجيه إلى أن الأشخاص الذين يكونون قد تماثلوا على سلف بتقيد امتلاك أو إنشاء مساكن خاصة بهم يكون لهم الحق في صرف هذه الاعانة المخصصة للسكان بنفس الشروط والأوضاع التي تصرف بمقتضاها هذه الاعانة لمستأجري مساكنهم .

وتبلغ قيمة هذه الاعانة مبلغا يعادل « جزءا » من الفرق بين قيمة الإيجار المدفوع فعلا وقيمة « الحد الأدنى للإيجار » ويميز هذا الحد الأدنى بتطبيق « الحد الأدنى للنسبة المتوية » من الدخل السابق الإشارة إليها على قيمة مجموع موارد الأسرة . ويختلف هذا « الجزء » تبعاً لعدد الأولاد المولدين وهو بالنسبة لذوى الأجور يبلغ ٤٠ في المائة للزوجين الشابين غير ذوى الأولاد ، ٦٠ في المائة للأسر ذات الولد المولود الواحد ، ٨٠ في المائة للأسر ذات الولدين ، ٩٠ في المائة للأسر ذات الثلاثة أولاد ، ٩٥ في المائة للأسر ذات الأربعة أولاد فأكثر . وتكون القنات المقررة غير ذوى الأجور أقل بكثير من القنات المناظرة لها في حساب هذه الاعانة لذوى الأجور هذا وقد اعتمدت هذه الطريقة في حساب هذه الاعانة على الأسس الآتية : —

يعتبر « الحد الأدنى للإيجار » هو قيمة الإيجار الذى يكون في استطاعة رب الأسرة القيام بدفعه وذلك بالنظر إلى قيمة موارده . أما الجزء الذى يزيد على هذا « الحد الأدنى للإيجار » فأنما يعتبر عبئاً إضافياً على مصروفات الأسرة يبرره عدد الأولاد الذين يعيشون في هذا المسكن وعلى هذا الأساس فإن هذا المبلغ الزائد يستحق رب الأسرة أن يمان على دفعه ولو جزئياً وذلك من طريق استحقاقه في صرف اعانة حائلية مخصصة لهذا الغرض وهي « اعانة الإسكان »

وفي داخل الإطار العام لنظام الاعانات المائتية في فرنسا نجد أن هذا النظام يسمح بصرف اعانات خاصة لمقابلة تكاليف النقل وتغيير المسكن بل ونفقات تأثيث المساكن كذلك .

فهناك نظام للسلفيات الخاصة لتحسين حالة المسكن ، يوافق على صرفها
للأسر التي تحسن ظروفها السكنية أما بالانتقال الى مساكن في جهات أخرى أو
بالتعليم لبعض التحسينات في مساكنهم الخاصة .

هذا وهناك أساليب أخرى مختلفة لتشجيع وتحسين حالة الاسكان في فرنسا
وغيرها من الدول الا أن هذه الأساليب لا تدخل في نطاق الإعانات العائلية
ولهذا فليس هنا مجال دراستها .



طرق دفع الإعانات العائلية

ان هناك ثمة مشاكل عامة تثيرها الطرق المختلفة لدفع الإعانات العائلية . وسوف تناقش هنا في هذا الجزء من التقرير جميع الوسائل والاحتياطات التي تكفل الضمان الكافي لان يكون صرف هذه الاعانات مما يحقق مصلحة من صرفت من أجلهم وهم الأولاد وتشمل هذه الاحتياطات والوسائل وطريقة اختيار الشخص الذي تصرف له هذه الاعانات كما تشمل كذلك أهم الاحكام الخاصة بضمان حسن استعمالها وسوف يظهر فيما يلي أن هذه الاحتياطات والوسائل تقع جميعاً في دائرة الاجابات عن الأسئلة المختلفة التي وردت في هذا الشأن من الاستبيان الذي وضع هذا التقرير على ضوء دراسته .

والآن سوف تبدأ بدراسة الوسائل والاحتياطات التي تتطلب تحت والقواعد العامة فيما يختص بطرق دفع الإعانات العائلية ، ثم تناقش بعد ذلك الوسائل والاحتياطات الأخرى الخاصة بما نسميه بالطرق العملية لدفع الإعانات العائلية .

١ - القواعد العامة فيما يختص بطرق دفع الاعانات العائلية

ويأتى في هذا الصدد السؤال الاول وهو : لمن تصرف الاعانات العائلية ؟
ونبدأ هنا بمناقشة هذا السؤال . يختلف الامر فيما يختص بالشخص المستحق لصرف هذه الاعانات العائلية في الدول التي تقر صرفها لجميع السكان عنه في الدول الاخرى حيث يكون صرفها قاصرا على فئات معينة منهم بشروط معينة . يستحق استيفائها في رب الأسرة وذلك كأن يكون منتظما إلى فئة معينة خاصة أو يزاول نشاطا معينا أو أن يكون عاجزا عن القيام بعمل الكسب . ففي الدول التي يكون صرف الاعانات العائلية فيها مقررأ لجميع السكان نرى أن هذا النظام لا يشير إلا صوباات قليلة جدا وذلك راجع لان كل شخص مشمول عن رعاية ولد أو أكثر يكون مستحقا لصرف هذه الإعانة بغض النظر عن أية اعتبارات أخرى أما في الدول التي يكون صرف الاعانات العائلية فيها قاصرا على فئة أو بعض فئات معينة من السكان من تتوافر فيهم شروط خاصة فأنا كثيرا ما نجد ان هناك مفا كل متنوعة تبرر الى الوجود عند التطبيق العملي لهذه النظم حيثما نريد أن نحدد على وجه التخصيص من هو الشخص الواجب أن تصرف له هذه الاعانات وما هي الشروط والاضاح التي تحدد هذا الشخص وطريقة اختياره والظروف التي تستوجب هذا الاختيار إذا كان هناك ما يدعو لصرفها إلى غير العامل الذي يكون هو الوالد في هذه الحالة بالنسبة للاولاد .
حسنتى هذه الاعانات .

وسوف نبدأ بالمثل البسيط السهل وهو الحالة السائدة في الاحوال المادية ألا وهو مثل الاولاد الذين يعيشون مع والديهم الذين يمولونهم وفي هذه الحالة يبدو واضحا أن هناك شخصان لا ثالث لهما مستحقان لصرف هذه الإعانات العائلية وهما الاب أو الام .

ففى الدول التى يقرر فيها صرف هذه الاعانات العائلية لجميع السكان بصرف النظر عن الحالة المهنىة لرب الأسرة نرى أن القاعدة العامة أن يكون صرف هذه الاعانات للام وهى الشخص الذى يقوم بالانفاق على الاولاد فى الواقع العملى كما أننا نجد أنه بهذه الطريقة — أى دفع الاعانات العائلية للام — إنما نضمن بها تحقيق مصلحة الاولاد وتتقدم بها خطوة واسعة نحو ضمان حسن استعمال هذه الاعانات المتصرفة للامهات . هذا وتأخذ مبدأ صرف الاعانات العائلية للام كل من الدول الآتية . أستراليا وكندا وبريطانيا ونيوزيلندا والسويد .

أما فنلندا فتأخذ بهذا المبدأ فيما يختص بالاعانات العامة لاعالة الاولاد ، وكذا اعانات الامومة ، وكلاهما حق مقرر لجميع السكان .

بينما نجد أن الاعانات الاضافية وهى قاصرة على الطبقات المحتاجة من السكان وهذه الاعانات هى الاعانات العائلية واعانات الاسكان ، فإن صرفها يكون لرب الأسرة ، وليس للام (كما هى الحال فى الاعانات العامة أو اعانات الامومة السابق الاشارة إليها) ويبدو أن لهذا التباين ما يبرره اذا أخذنا فى الاعتبار الهدف المقصود من كل من الاعاتين الأخريتين .

أما فى ايرلندا فإن النظام هناك يقضى بأن المستحق فى صرف الاعانة العائلية إنما هو الاب أو رب الأسرة وله الحق كذلك فى أن يمين أى شخص آخر بفرضه فى صرف هذه الاعانات العائلية بالنيابة عنه وهذا الشخص يكون عادة وبموجب الواقع العملى هو الام .

أما فى البلاد التى يكون صرف هذه الإعانات العائلية مشروطا بنشاط مهني أو قاصر على فئة ما من السكان من تتوافر فيهم شروط معينة فإن القاعدة العامة المنتجة فى صرف هذه الاعانات العائلية فى هذه الدول إنما هى على العكس مما يتبع .

عامة في البلاد التي تكون فيها هذه الإعانات حقاً مقررأ لجميع السكان أى أن الصرف في هذه الحالة يكون من حق أى من الوالدين — الأب عادة — توافر فيه شروط الاستحقاق وإذا كان الوالدان عن توافر فيهما شروط الاستحقاق كان الصرف من حق الأب حيث أن له الأولوية في مثل هذه النظم والملاحظ في مثل هذه الطريقة أنها تصبح الإعانات العائلية بصيغته تجعلها بمثابة جزء من الأجور الإضافية التي يستحق العامل صرفها ومثل هذا النظام متبع في كل من إيطاليا ولكسمبورج وهولندا وبيرو وجمهورية ألمانيا الاتحادية والسادسويسرا هذا وسوف نرى أنه في معظم هذه الدول — كما سيأتى الكلام عنها فيما بعد — يكون صرف هذه الإعانات مع الأجور وبمعرفة صاحب العمل .

على أنه يجب أن يؤخذ في الحسبان أن الصلة القائمة بين النشاط للمتلوب الأسرة وبين أحقيته في مزاياء الإعانات العائلية لا تتم أن يكون صرف هذه المزايا لرب الأسرة — العامل — نفسه دون غيره .

وفي فرنسا نجد أن القاعدة العامة في صرف الإعانات العائلية أن يكون للشخص المستحق لمزايا الإعانات العائلية ولكنتنا مع هذا نجد أن المؤسسات التي تقوم بدفع هذه الإعانات لما الحق بمقتضى القانون على الرغم من ذلك — في أن تصرفها للام في جميع الأحوال — أى لجميع المشتركين — أو في بعض حالات خاصة . ومن جهة أخرى نرى أن هناك حالات يكون صرف هذه الإعانات العائلية للام فيها إجبارياً وذلك إذا ما كان رب الأسرة قد صدر عنه حكم بجرماته من حقوق الأبوة أو حكم بالجنون أو السجن في بعض الجرائم أو كان لا يحسن التصرف في هذه الأموال بما يحق صالح الأولاد الذين يعولهم وتصرف الاغالة لأهائهم — هذا مع مراعاة أن تكون الأم التي تصرف هذا الإعانات بدلا من الأب هي من الأشخاص الذين تتوفر لهم شروط الكفاية

والإقامة لاستلام هذه المبالغ والتصرف فيها .

أما في بلجيكا فإن الغالب في نظام صرف الإعانات العائلية أن يكون للام وتتفرد في ذلك بلجيكا من بين جميع الدول الأخرى التي يتقرر فيها صرف الإعانات العائلية على أساس مهني وذلك بأن ادخلت على نظامها هذا أن يكون من حق الأم في أسر ذوى الأجور أن تصرف هذه الإعانة : هذا ومع أن التشريع الخاص بالإعانات العائلية لتفرد ذوى الأجور لم يرد فيه أى نص في هذا الشأن إلا أنه في التطبيق العملي نجد أن صرف هذه الإعانات للام هو النظام السائد والمعترف به . أما فيما يخص بموظفى الدولة والمهنيين الحكومية الأخرى فإن النظام في كل من بلجيكا وفرنسا هو أن يصرف لرب الأسرة الموظف — مع الاجر أو المرتب — قيمة الإعانات العائلية المستحقة له وذلك لاسباب تتعلق بسهولة الاجراءات والتيسير على صاحب العمل — وهو الحكومة أو البلدية أو أية هيئة حكومية أخرى ويستمر صرف هذه الإعانات لرب الأسرة مع المرتب أو الاجر إلى حين الاحالة للمعاش .

والآن — على ضوء ما سبق — هل يمكننا القول بأن صرف الإعانات العائلية للام — دون الأب — هو ما تقتضيه النظم السكاملة المتطور والنصح ؟ لا نظن أن الأمر كذلك بالضبط وذلك لأنه ربما نعتقد أن صرف هذه الإعانات للعائلية للام إنما يحقق المقصد من صرفها لمصلحة الاولاد إلا أنه لا ينبغي من جانبنا ما يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار من ناحية أخرى وهو ما يخص بالتقاليد السائدة في كل دولة من الدول والمبادئ العائلية التي تسيطر على المجتمع فيها — الامر الذي يأخذ به انشراح عند وضع النظام الذي يتناسب الدولة التي يشترح لها .

والآن بقی أن نوضح أمر القواعد التي تتبع في الحالات التي تكون الاسرة

فيها مجزأة وحيث يكون الأولاد في رعاية أحد الأبوين - دون الآخر .
أو في رعاية شخص ثالث يكون قد عهد إليه برعايتهم أو بايوأثم .

وأبنا بما تقدم أن الاتجاه العام هو أن تصرف الإعانات العائلية لأي شخص .
يكون في عهده أولاد يقوم على تربيتهم ولو أن ذلك يخضع عادة لشروط خاصة .
وإن تطبيق هذا المبدأ العام لا يثير أية مشا كل أو صعوبات تذكر في البلاد التي
يكون صرف الإعانات العائلية فيها حقا مقروا ببيع السكان دون النظر الى أية
اعتبارات أو شروط خاصة بميتهم إلا أننا نجد أنه العكس تماما من ذلك فيما .
يخص بالدول الأخرى التي يكون صرف هذه الإعانات فيها لفئات معينة من
السكان ممن تنطبق عليهم شروط معينة من ناحية ما يراولوه من نشاط مهني .
وذلك فيما يختص بالأشخاص ذوي الأولاد الذين لا تتوافر فيهم شروط
الاستحقاق .

ولهذا نرى أن بعض الدول التي تشترط نظم الإعانات العائلية فيمن تنطبق
عليهم فيها شروطا معينة قد وضعت قواعد أخرى خاصة بصرف هذه الإعانات
لأي شخص آخر غير الوالدين يكون في عهده أولاد ويكون هو شخصيا غير مستحق
لصرف هذه الإعانات بمقتضى النظام القائم ويكون صرف هذه الإعانات أما للام
أو للآب بحسب الحالة على أساس أن الشخص الذي تصرف إليه هذه الإعانات
إنما هو رب الأسرة . ونجد أحكاما من هذا القبيل في كل من الدول الثلاث :
بلجيكا وفرنسا والسار أما في هولندا فهناك أحكام تختلف بعض الشيء عن
من ميلانها في تلك الدول الثلاثة المذكورة وذلك حيث تقضى هذه القواعد في
هولندا بأن الأولوية في صرف الإعانات العائلية إنما هي للوالدين حتى ولو كان
الأولاد في غير رعايتهم وبأن من بعد الوالدين حق الشخص الثالث الذي تكون
الأولاد في رعايته وتكون أمية حقه ثانوية بالنسبة لحق الوالدين في صرف هذه

الاعانات وعلى التفتيش من كل ما تقدم نجد أن النظام في إيطاليا يقضى بعدم استحقاق أى شخص ثالث (تكون الأولاد في رعايته) في صرف أية اعانات عائلية وإنما حق صرفها مترتب على أن يكون الأولاد الممولون في رعاية العامل نفسه ويعيشون في كنفه وحيث لا يكون له الحق في طلب صرف هذه الاعانات . وهناك صعوبات ومشاكل من نوع آخر فيما يتعلق بنظم صرف الاعانات العائلية وتقديرها وذلك إذا كان صرفها لشخص غير الوالدين وذلك في الدول التي يكون صرف الاعانات العائلية فيها حق مشروع لجميع السكان على السواء ، وتأتى هذه المشاكل عندئذ : تكون هناك إعانات عائلية مقررّة لشخص ما من ولد ليس من أولاده ثم يرنق هو نفسه بأولاد من ذويه . هنا تبرز المشكلة في احتساب قيمة الاعانات العائلية التي تصرف عن كل من هؤلاء الأولاد وخاصة إذا كان النظام القائم يفرق بين قيم هذه الاعانات التي تصرف عن الأولاد بحسب ترتيبهم في الأسرة أى أن تكون الاعانة العائلية التي تصرف عن الولد الاول تختلف عما تصرف منها عن الثاني وهكذا . وثمة مشكلة أخرى وهي هذا الولد الذي يرعاه الشخص القريب (غير والديه) ماذا يكون وضع هذا الولد بالنسبة لأولاده هو وهل يعامل معاملة ولد من أولاده أم يعامل بحسب وضعه في أسرته الأصلية (أى بحسب وضعه مع والديه وأخوته) وإذا كان هذا الولد في أسرة الأصلية لا يستحق عنه إعانة عائلية (كأن يكون السابع في الترتيب مثلا حيث يوقف صرف الاعانات من بعد السادس) فهل تصرف إعانة عائلية للشخص الذي يرعاه من غير والديه وخاصة إذا كان هذا الشخص الذي يرعاه من غير ذوى الأولاد أم يمنع عنه إعانة الولد الاول أم يمنع عنه إعانة أممية . مخففة ؟ إن الامر في هذه الحالة يختلف بين دولة وأخرى ففي إنجلترا نجد أن النظام هناك يقضى بأن الشخص الذي ليس له أولاد لا يستحق أية إعانة عائلية لإعانة ولد يكون في رعايته أو قد يستحق عنه إعانة مخففة تقل عن الاعانة المقررة لهذا

الولد في أسرته بينما نجد أن النظام في دولة أخرى كاستراليا يقضى بأن يعرف لهذا الشخص الثالث الذى يرعى ولدا ما إعانة عائلية مساوية للإعانة التى تعرف عن هذا الولد في أسرته . وربما كانت انجلترا تستهدف تشجيع تربية الاولاد في بيئتهم الطبيعية أى بين والديهم بينما استهدفت استراليا ضمان وصول المتفعة للأولاد الذين من أجلهم تهررت هذه الاعانات العائلية .

وهكذا نرى أن القواعد التى تنظم صرف الاعانات العائلية وتوجب أو تجيز صرفها للام أو لشخص ثالث غير الوالدين إنما تحقق بذلك غرضا هاما وهذا أساسيا من أهداف الاعانات العائلية وهو التأكد من حسن استعمال هذه الاعانات لصالح الاولاد الذين صرفت أو استحققت من أجلهم . ولكن هل في ذلك كل الكفاية ؟ أليس من الضروري — أن تكون هناك رقابة ورقابة كافية لمعرفة مدى الاستفادة بهذه الاعانات من جانب مستحقيها ولكن يمكن تقرير أو وجوب صرف هذه الاعانات لشخص ثالث — غير الوالدين أو غير المستحق لما شرعا إذا ما تبين أن من يصرفونها لا يحسنون التصرف فيها ولا يتوخون في انفاقها صالح الولد أو الاولاد الذين صرفت اليهم من أجل رعايتهم أو إعالتهم أو في الحالات التى يثبت فيها أن المستحق الشرعى لهذه الاعانات إنما ينفقونها في غير الأوجه التى خصصت لها أو صرفت لهم من أجلها في الحالات التى يصح فيها المستحق الشرعى لهذه الاعانات عاجزا عن أن يحسن التصرف فيها كأن يكون سفيها أو معنوها أو ممن يجوز المحرر عليه سيم . أليس من الضروري الى جانب تشريع هذه القواعد أن نساعدنا أجهزة إدارية لتلك الرقابة ؟ الواقع أن بعض الدول تعتبر ذلك من الاهمية بمكان بينما نجد أن التشريعات والانتظم المثبتة في بعض الدول الاخرى قد خلعت من كل أثر لتلك الرقابة كما هي الحال في كل من استراليا وبريطانيا وإيطاليا ولكسمبرج والسار

ومن ناحية أخرى نجد ان بعض المؤسسات التي تضطلع بإدارة نظم الضمان الاجتماعي في بعض الدول قد شرحت لها القانون حق اتخاذ ما تراه لازما من اجراءات. اذا ما اتضح أن هناك ما يقضى بضرورة اتخاذ تلك الاجراءات في حالة سوء استعمال الاعانات العائلية ومن بين هذه الدول فنلندا وفيز بلندا واسبانيا . ففي فنلندا نرى أن القانون يبيع لبيئة قوميون الضمان الاجتماعي حق وقف صرف الاعانات العائلية إذا ما تبين لهذه البيئة انه يساء استغلالها او استعمالها كما ان القانون في اسبانيا يجيز لبيئة قوميون الضمان الاجتماعي حق تحويل صرف هذه الاعانات لشخص ثالث او لجنة خاصة في مثل هذه الحالات هذا الى انه في اسبانيا نجد أن التشريع قد أجاز مثل هذه الاجراءات لمجلس الضمان الاجتماعي. كما إذا مثل هذه الحالات وفي السويد نرى أيضا أنه اذا كانت الأم غير صالحة لاستلام هذه الاعانات فإن القانون يجيز صرفها للوالد أو لأي شخص ثالث أو لبيئة محلية من الهيئات التي تعنى برعاية الأطفال.

كذلك الحال في كندا : يجوز إيقاف صرف الاعانات العائلية أو تحويل صرفها الى شخص ثالث أو هيئة من الهيئات المختصة في رعاية شئون الأطفال أو إحدى المؤسسات المختصة التي يمكننا استعمال هذه الاعانات لصالح الأولاد . بينما نرى أن أولاد الاسكيمو وأولاد الهنود هناك قد شرع لهم القانون إجراءات خاصة بشأن الاعانات العائلية التي تصرف لمصلحتهم وذلك بأن يكون صرف هذه الاعانات صيغة لا مالية ويكون هذا الصرف عادة عن طريق إحدى البيئات أو المؤسسات المحلية المختصة بمثل هذه الشئون من الرعاية الاجتماعية أما في سويسرا . وهولندا فإن الاعانات العائلية هناك يجوز صرفها لشخص ثالث غير الوالد . إذا ما اتضح أنها يستغل استغلالها . ففي هولندا نرى أن نظام الضمان الاجتماعي الاجتماعي هناك قد أخذ بفكرة لجنة الوصاية أي أن هناك لجنة خاصة بتجني الأولاد وتكون بمثابة الوصي أو الوالد بالنسبة لمثل هؤلاء الأولاد الذين يسمو والداهم التصرف في إعاناتهم العائلية وهذه اللجنة تعي الايتام الى جانب الأولاد الذين يملكون أبائهم وأمهاتهم . وإذا راجعنا النظام الفرنسي نجد أن مثل هذا:

الاجراء هناك يتوقف على حكم قضائي من محكمة الأحداث المختصة ولا يمكن اتخاذ مثل هذه الاجراءات إلا بناء على هذا الحكم الذي يقضى بصرف كل أو جزء من هذه الاعانات لشخص ثالث يسمى بمقتضى هذا النظام « الوالد بالتبني » في شأن الاعانات العائلية ، هذا ومن بين الاسباب التي تحجر حرمان الابوين من هذه الاعانات وتحويلها إلى شخص ثالث في نظر التشريع الفرنسي اهمال تربية الأولاد أو اسكانهم أو اذا اتضح أنهم يعيشون في ظروف غير ملائمة أو أن الاعانات التي تصرف لاعتائهم لا تنفق في الوجهه التي تعود عليهم بمصلحتهم الخاصة . هذا وتقع المسؤولية الخاصة بوقف الصرف إلى الوالدين وتحويل الاعانات العائلية إلى شخص ثالث أو هيئة مختصة إنما هي مسؤولية جهات الصرف التي تدفع هذه الاعانات ويكون لها هذا الاختصاص أو قد يكون لموظفين مختصين او جهات ادارية مسؤولة لها حق الرقابة فيما يختص بالتأكد من حسن استعمال هذه الاعانات

أما الاجراءات المالية في بلجيكا فهي محدودة وفي نطلق أضيق حيث يكون طلب تحويل الصرف إلى شخص ثالث من حق الأب أو ولي أمر الأولاد الذي يرعاهم أو أى شخص تكون له الولاية عليهم يقوم برعايتهم وليس من حق أى شخص آخر أو هيئة أخرى أن توقف صرف هذه الاعانات أو تحويلها لشخص ثالث أو شخص غير من تصرف إليه عادة ، هذا مع ملاحظة أن هذه الاعانات في بلجيكا إنما تصرف للأرم) ويكون البت في مثل هذه الطلبات من شأن المحاكم . والحال في ايرلند يختلف عن ذلك في مظهر ما إذا أنه - كما هو الحال في بلجيكا - ليس هناك رقابة مباشرة بمعنى الكلمة على أوجه صرف هذه الاعانات العائلية . إلا أنه من حق وزير الشؤون الاجتماعية هناك إذا رأى مبررا لذلك يقتنع هو به أن يصدر قرارا بوقف صرف هذه الاعانة لأي شخص يستولى عليها إذا

يكن هذا الشخص يسمى استعمالها أو استعمالها بحيث لا تتحقق منها المصلحة المنشودة للاولاد الذين تصرف الامانات من أجلهم كما أن له الحق بأن يتضمن هذا القرار الذى يصدره بوقف الاعانة العائلية طريقة أخرى يتسلسلها كما يتضمن القرار كذلك الشروط والاوضاع التى يجب على الشخص الذى عين لاستلامها أن يراعيها فى هذا الشأن - وطبعى أنه يراعى فى ذلك الضمانات الكافية لتحقيق مصلحة الاولاد. هذا ويجدر بالذكر هنا فى هذا المقام أن نشير إلى ما يتخذ فى بعض النول من إجراءات وضمانات تكفل لمن يستولون على مثل هذه الامانات العائلية جميع الحقوق فى استلامها والتمتع باغاقها فى الوجوه التى سرعت من أجلها إلى جانب ما ذكره من وسائل مراقبة حسن التصرف فيها ولو أن طبيعة هذه الاجراءات تختلف فى كل من الحالتين ولكنها يشتركان فى الهدف وهو ضمان وصول الامانات العائلية إلى مستحقيها وضمان حسن استعمالها لصالحهم .

ومن بين هذه الوسائل التى تشرع لعنان استيلاء المستحقين فى هذه الاعانات عليها أنها تعتبر فى معظم التشريعات أموراً ذات امتياز خاص بمعنى أنه لا يجوز الحجر عليها بمعرفة الدائنين لاصحابها كما أنه فى بعض الاحوال لا يجوز التنازل عنها بمعرفة اصحابها وتحويلها إلى شخص ثالث يتسلسلها وفاء لدين أو التزام : وإن أحكاماً من هذا القبيل نجدها فى تشريعات كل من بلجيكا وكندا وفنلندا وفرنسا وبريطانيا وايرلندا وايسلندة وإيطاليا ونيوزيلندا والسويد وسويسرا ولبنان جميع هذه الاحكام - مع ذلك - لا نلتقى فى جميع الاحوال إحتلال إجازة الصرف إلى شخص ثالث بشروط وأوضاع معينة تحددها كل منها .

ففى نيوزيلندا يكون من حق مجلس قوميون الضمان الاجتماعى أن يقر ما إذا كان ضرورياً أن يتحول صرف هذه الامانات العائلية إلى شخص ثالث كما أنه من حق الام كذلك أن تطلب إلى جهة صرف هذه الامانات العائلية أن يتحول صرفها إلى مصلحة الضرائب وفاء لضريبة مستحقة على دخل الأسرة صاحبة الحق فى هذه

الاعانات وطبيعى أن أسرة ما ، يستحق على دخلها أى ضريبة لا بد أنها قد بلغت من اليسار ما ليس ينقلها فيه أن تحول هذه الاعانات إلى جهة صرف أخرى وهى مصلحة الضرائب . أما في فرنسا وهولندا وإيطاليا والسارنقى أن مبدأ حصة هذه الاعانات وعدم جواز الحجر عليها لا يكون مطلقا وإنما يجوز هذا الحجر إذا كان ولاء للزام شرعى فيما يتعلق بنفقة أو إعاقة أما التشريع الفرنسى فيفرض هذه الحماية مطلقة إلا من جواز الحجر عليها ولاء لنفقة مستحقة للأولاد على والديهم وفى ذلك حماية أخرى لمولاء الأولاد وفى السار يجوز لميئة الضمان الاجتماعى - ومن حقها ذلك - تحويل صرف هذه الإعانة العائلية إلى أوجه أخرى إذا رأت لزوما لذلك ووافقت عليه

هذا ويجدر بنا ألا ننفلن لو أن آخر من الران الحماية لمثل هذه الاعانات يجرى العمل به في فنلندا وهو حماية إعاقة الاسكان وتعتبر هناك ذات امتياز خاص بحيث لا يجوز الحجر عليها لاي سبب من الاسباب التهم إلا ولاء لا يجاز المسكن

وتمت مظهر آخر يمكن أن تتخلله أحكام الحماية أو الضمانات التى تعرض بشأن الاعانات العائلية وهذا اللون الأخر من الضمانات يتلخص فى أن أموال هذه الاعانات العائلية لدى الهيئات التى تصرفها يكون لها نفس الامتياز وتكون المائلات المستحقة لها هى وحدها صاحبة الامتياز فيها وليس لاية جهة أخرى دائنة لهيئات الصرف حق الاستيلاء عليها ولاء لديونها . ومثل هذه الضمانات تكون ضرورية ومفيدة بطبيعة الحال إذا كانت جهة الصرف غير حكومية وقد يرى البعض أن النص على مثل هذه الضمانات فى بعض نظم الضمان الاجتماعى غير ضرورى إذا كانت جهات الصرف غير حكومية . وقد يرى البعض أن النص على مثل هذه الضمانات فى بعض نظم الضمان الاجتماعى غير ضرورى إذا كانت جهات الصرف - وهى فى أغلب الأحوال كذلك - تحت إشراف الحكومة أو لها الرقابة الكافية الجدية عليها وأكثر من ذلك أن هذه الجهات لا يوكل إليها

القيام بصرف هذه الاعانات إلا بموافقة الحكومة ، هذا إلى أن اتخاذ ما يمكن أن يقوم بين هيئات صرف الاعانات العائلية في دولة ما فيه تعزيز لمثل هذه الاعانات .

لهذا نرى أن حق الامتياز الممنوح للعائلات صاحبة الحق في الاعانات العائلية والذي كان مشروفا في فرنسا إلى ما قبل سنة ١٩٤٥ قد أصبح غير ذي موضوع بعد أن أصبح نظام الاعانات العائلية نظاما قوميا ويشرف عليها صندوق خاص بعد أن كان أمرا موكولا به إلى جمعيات التأمين الأهلية ذلك لأن الحكومة أصبحت هي المسئولة عن هذا النظام وحلت محل الجمعيات الأهلية التي كان من الضروري أن ينص على أولوية العائلات المستحقة للاعانات العائلية في أموالها قبل أي دائن آخر لهذه الهيئات التأمينية الأهلية



ب الطرق العملية لصرف الاعانات العائلية

إن أكثر الطرق إنتشارا فيما يختص بصرف الاعانات العائلية هي بلا شك أو جدل طريقة البريد وإن معظم دول العالم التي تطبق نظم الاعانات العائلية بمقتضى تشريع عام إنما توجه إلى مكاتب البريد كإحسن وإيسر طريقة لصرف هذه الاعانات اللهم إلا إذا كانت هناك اتفاقات جماعية بين العمال وأصحاب الاعمال أو في حالة تقرير أصحاب الاعمال بقبول القيام بصرف هذه الاعانات العائلية فالتنا نرى أنها بصرف مع الآخر بمعرفة صاحب العمل وهذا النظام هو ما يتبع في كل من حكومة جمهورية ألمانيا الاتحادية وبيرو .

أما في الدول التي يكون نظام الاعانات العائلية فيها من شأن الحكومة وهي القائمة على إدارة فالتنا نرى أن مكاتب البريد تلعب دورا رئيسيا في القيام بمهمة جهة الصرف أو هيئه الصرف . هذا إلى أنه يجدر التنويه إلى أن البنوك وفروعها يمكن كذلك أن تقوم بمثل هذا الدور كهيئات صرف وفي كل من بريطانيا وإيرلندا يصرف للمستحقين بطاقات لتأمين كما يصرف لهم معها أذونات تستحق الصرف في مكاتب البريد المحلية كما أن هناك نظاما آخر في إيرلندا تصرف بموجبها أوامر صرف يمكن صرف قيمتها من البنوك أو مكاتب البريد وهذا النظام متبع كذلك في استراليا . أما في نيوزيلندا فيكون صرف الاعانات العائلية إما عن طريق مكاتب البريد أو عن طريق المكاتب المحلية لمصلحة الضمان الاجتماعي هناك . وأما كندا فعلى التقيض من ذلك إذا أن الصرف هناك وسيلة الشيكات حسب . أما في السويد فالتنا نجد أن الاعانة العامة للأولاد تصرف دائما عن طريق مكاتب البريد كما أن هذا هو الغالب في نظام الاعانات العائلية الأخرى المختلفة .

وفي كل من فنلندا وإيسلندا يقوم مكتب البريد في أغلب الأحوال بالدور الرئيسي في شأن نظام الصرف الملم (إلا في حالات الإعانات العينية في فنلندا). إعانات الامومة وإعانات الأسر المحتاجة (فإن هذه الإعانات تقوم بدور الصرف فيها الأجان الاجتماعية المحلية أما الإعانات العينية في إيسلندا فتوزعها المكاتب المحلية لبيئات الضمان الاجتماعي بالمدن .

وتستعمل مكاتب البريد في تركيا كجهات صرف في الحالات التي تكون فيها الأسر المستحقة مقيمة في أماكن نائية وبعيدة عن المدن .

وفي كل من فرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج حيث تدير نظم الإعانات العائلية فيها هيئات شبه حكومية ترى أن البريد فيها إما أن يكون الطريقة الوحيدة للصرف (كما هي الحال في لكسمبورج) أو أن يكون هو الطريقة الوحيدة تقريبا (كما هي الحال في بلجيكا) أو يكون هو أيضا الطريقة الغالبة (كما هي الحال في كل من فرنسا وهولندا) .

وعلى نمط هذه الطرق العملية في صرف الإعانات العائلية ترى أن هولندا قد جعلت الصرف في معظم الأحيان عن طريق صاحب العمل بينما نجد على التمييز من ذلك أن بلجيكا ^٦ إلى مثل هذه الطريقة إلا في القليل النادر من الحالات .

أ في فرنسا فإن صرف الإعانات العائلية عن طريق صاحب العمل يعتبر أثرا لمين . تلك هي الطريقة القديمة التي كانت متبعة في ظل النظم القديمة والتي يجب أن تقوض وتختفى في ظل نظامها الحالي . هذا وبينما نجد النظم في كل من فرنسا وبلجيكا يسمح للمتقاعدين بأن يسحبوا ما لهم من إعانات عائلية من المكاتب الفرعية

لمصاديق التأمين التي يتبعونها إلا أننا في الواقع نجد أن هذه الطريقة غير مطروقة هناك ولا يلجأ إليها إلا نادراً . هذا وتجب الإشارة هنا إلى نظام قد يعتبر قديماً في نوعه وتنفرد به فرنسا عن جميع الدول الأخرى وهو نظام صرف هذه الاعانات بواسطة مندوبي الصرف ، الذين يتجولون في البلاد المختلفة لهذا الغرض . ويتحقق عن طريق هذا النظام أغراض أخرى ومنافع عدة نذكر من بينها أنها طريقة اقتصادية أولاً وأنها تحقق شيئاً من الرقابة على المستفيدين في شأن هذه الاعانات والاستفادة منها كما أنها تحقق كذلك شيئاً من الصلة المباشرة بين المستفيدين وبين الهيئة التي يتبعونها .

هذا ومن جهة أخرى نرى أن صرف هذه الاعانات عن طريق رب العمل لا يزال هو القاعدة العامة في صرف هذه الاعانات لمستحقيها في كل من إيطاليا وسويسرا والسار بينما يقتصر صرف هذه الاعانات عن طريق جهات أو هيئات صريحة خاصة فاصراً على طبقه الزراعيين في كل من سويسرا وإيطاليا وفي السار يتبع هذا النظام في الحالات التي يكون الصرف فيها للزوج — أو الزوج غير المستفيدين لها أو لشخص ثالث أو في حالة صرف هذه الاعانات للعائلة لعائلة غير المتفتلين بلفاظ معنى من سكان السار .

أما فيما يتعلق بدورات الصرف أي الفترة الزمنية التي تقع بين الصرفين والآخرى التي نلجأ من صرفيات الاعانات العائلية فالتأني أنهما في معظم الأحوال شهرية . ويتبع النظام الشهري في دفع الاعانات العائلية كل من فرنسا وإيرلندا ولوكسمبورج ونيوزيلندا . كما أنه يتبع في سويسرا بشأن العمال الزراعيين كذلك الحال في إيطاليا في شأن المستخدمين في الزراعة أما في استراليا فيكون دفع الاعانات العائلية كل أربعة أسابيع وفي اسكتلندا أو بلجيكا (لاوى

الاجور) فيكون دفعا إما شهريا أو كل ثلاثة أشهر . وفي إيطاليا يتبع نظام الدفع كل ثلاثة أشهر فيما يخص العمال الزراعيين كما يتبع نفس النظام في السويد . بشأن الإعانة العامة للولاد وفي سويسرا بشأن فلاحي الجبال . هذا ويتبع في بلجيكا نظام الصرف كل ستة شهور فيما يخص بنير ذوى الاجور أما بريطانيا فقد أتبع نظام الصرف الاسبوعى . هذا وعنى عن البيان أنه في جميع الحالات يكون صرف الإعانات المائلية فيها مع الاجور فأن دورة صرفها تكون متفقة مع دورة صرف الاجور : اسبوعيا كانت أو غير ذلك وهذا هو الحال في إيطاليا : في شأن العمال غير الزراعيين وكذلك الحال في جمهورية المانيا الاتحادية وبرو . على أن هذا المبدأ لا ينطبق على هولندا حيث يقسوم بصرف هذه الإعانات المائلية أصحاب الأعمال وعلى الرغم من ذلك فإنها لا تدفع مع الاجور وإنما تدفع كل ثلاثة أشهر هذا ويحصل أصحاب الأعمال بالغ معينة نظير ادارتهم لهذه العملية من صندوق الإعانات المائلية وذلك نظرا للتنقييدات التي يواجهونها في احتساب هذه الإعانات لكل فرد من مستحقيها وما يتكافونه من أعباء إدارية ومالية لقيام هذه العملية نيابة عن الصندوق المذكور .

والآن وقد انتهينا من الكلام عن طرق دفع الإعانات المائلية سوف نستطرد في التقرير بالكلام عن تحول نظم الإعانات المائلية وطرقه المختلفة .

٤ - التمويل

تكلمنا فيما سبق عن الطرق التي بها تتوزع أموال صناديق الأمانات العائلية على المستحقين فيها وكيفية توزيعها كذلك بين مختلف الفئات التي تشملها نظم الأمانات العائلية المختلفة تلك الفئات التي تتميز في استحقاقها باختلاف ما تقوم به من نشاط مهني أما الآن فإنه يتعين علينا أن نناقش ونستقصي الموارد المختلفة لهذه المبالغ وعلينا أن نولي اهتماما خاصا بطريقة فرض هذه الأموال وعلى أى جانب من جوانب الاقتصاد القومي يكون فرضها . وإن أهمية هذه المسألة غنية عن التوضيح والبيان إذا أن دراسة الطرق المختلفة والوسائل المتباعدة التي يمكن بها تمويل مشروع من مشروعات الأمانات العائلية إنما تجرنا هذه الدراسة إلى دراسة الأسس الأصلية في مثل هذه النظم وأن نأخذ هذه الأسس في الاعتبار حيث أن الأمانات العائلية إنما تتضمن في الواقع عملية إعادة توزيع جزء من الدخل القومي يتسبب بتختلف باختلاف تكاليف الأسرة والتناسب معها هذا إذا كان نظام الأمانات العائلية شاملا لجميع السكان وغنى عن البيان أن عملية إعادة التوزيع هذه إنما تجرى في نطاق يتناسب مع مجال تطبيق نظام الأمانات العائلية إذا كانت التغطية فيه جزئية.

ويجب أن لا ننسى النظر عما هناك من علاقة وارتباط بين فئات المنتفعين على اختلاف درجاتهم سواء من الناحيتين المهنية والاجتماعية وبين الفئات الاجتماعية والمهنية التي يقع عليها عبء تمويل مثل هذه المشروعات إذا كنا بصدد التفكير في نظام تمويلها وذلك لأن مجال تطبيق هذه النظم هو الذي يحدد بالضبط طريقة

التمويل المعتمدة ولا شك أن هذا الارتباط يظهر بجملة ووضوح من الفارق الاساسى بين نظم التمويل فى الحالات التى تكون التنمية فيها شاملة لجميع السكان وبين هذه النظم التى تناسب الحالات التى تكون التنمية فيها جزئية أى قاصدة على فئات اجتماعية أو مهنية من السكان .

من هذا الفارق نلاحظ أن الدول التى تعتمد على نظام التنمية الشاملة لجميع السكان إنما تعدد فى تحويل الإعانات العائلية فيها الى نظام ضرائبى عام بينما نجد أن الدول التى تقصر التنمية على فئات خاصة سواء على أسس اجتماعية أو مهنية إنما تعتمد الى نظام الاشتراكات الدورية التى تفرضها على المتفعين على أسس مهنية أو اجتماعية بحسب الحالة وتكون حصيلة هذه الاشتراكات عماد الموارد التمويلية لهذه النظم فيها. ونقول عمادها لأنه فى بعض الاحيان تكون هذه الحصيلة قاصرة عن مقابلة جميع المزايا التى يمنحها النظام الممول به فى شأن الإعانات العائلية لجميع المتفعين - الامر الذى يدعو بالحكومات الى المساهمة فى التمويل باعتبارات أخرى لصرها لصناديق الإعانات المالية من الخزنة العامة للدولة من ثم تكون هذه الحصة فى التمويل ذات أصل ضريبى

ولهذه الاعتبارات رأينا فى صدد دراسة نظم التمويل المختلفة أن نقسم النظم المختلفة و الدول المختلفة على أساس مجالات تطبيقها هذا مع عدم التفاضى عن بعض مشاكل خاصة لها طبيعتها الخاصة كإعانات الامومة مثلاً وهى فى بعض الاحيان قد تفرد بطريقتها الخاصة فى تمويلها فى بعض الدول :

١- تمويل المشروعات التي تغطي جميع السكان

يجرى تمويل المشروعات الشاملة لجميع السكان في نظم الاعانات المائتية بطريقة الضرائب - كما أسلفنا القول - وهذه هي القاعدة العامة في تمويل مثل هذه المشروعات ويبدو واضحاً من ذلك أن هذه الطريقة في التمويل إنما تمتشى بطبيعتها مع قيام الحكومات بإدارة مثل هذه النظم إدارة مباشرة .

ولكن مع ذلك فأننا نجد أن عبارة التمويل عن طريق الضرائب قد تفسر في التطبيق المعلى بطريقتين مختلفتان تمام الاختلاف فهي إما أن تعنى أن يكون تمويل الاعانات المائتية عن طريق الضرائب العامة المفروضة على السكان وذلك بتخصيص اعتماداتها اللازمة لتمويلها في باب من أبواب المصروفات في الميزانية العامة وإما أن تعنى أن يكون تمويل هذه الاعانات عن طريق فرض ضريبة خاصة تخصص حصيلتها لهذا الغرض وهذه الضريبة يمكن أن تكون بشكل ضريبة أو رسوم خاصة وتكون هذه الرسوم في بعض الأحيان متخذة صورة اشتراكات دورية أو ما يكاد يشبهها تماماً من حيث طبيعتها . وفي الواقع نجد أن نظم تمويل هذه المشروعات في جميع الدول التي تأخذ بنظام التنظيية الشاملة لجميع السكان إنما يمتد على الضرائب العامة أما اعتماداً كلياً وإما أن يكون التمويل عن هذه الطريقة مكملًا لحصيلة أى نظام تأخذ به الدولة من نظم الضرائب أو الرسوم الخاصة .

ومن بين الدول التي تعتمد في تمويل نظم الاعانات المائتية فيها اعتماداً كلياً على الميزانية العامة نذكر كلاً من كندا وبريطانيا وإيرلندا ونجد في كل منها

أنها تعتمد في الميزانية إلى تخصيص الاعتمادات اللازمة لهذا الغرض وتحدده في ميزانيتها تحت اسم « الاعانات العائلية » ، وتذكر أيضا مع هذه الدول استراليا ولكنها تحول الاعتماد اللازم لقول الاعانات العائلية فيها إلى ميزانية « الضمان الاجتماعي » عامة . كذلك الحال في السويد حيث نجد أن تحويل الاعانات العائلية ، فيها يعتمد اعتمادا كلياً على الميزانية العامة للدولة . هذا ويكون تقييم التكاليف المالية اللازمة للاعانات العائلية في هذه الدول بالنسبة للنظام الضرائفي العام الذي يسرى في كل منها ومن ثم يمكن معرفة نصيب الفرد من هذه التكاليف .

هذا ويمكن تقييم تكاليف هذه النظم ونصيب الفرد منها بطريقة أسهل في الدول التي تعتمد في تحويلها على الضريبة الخاصة كما هو الحال في نيوزيلندا حيث يخصص لهذا الغرض - الاعانات العائلية - والاعراض الأخرى التي يستهدفها نظام الضمان الاجتماعي القائم هناك بمختلف فروعها - يخصص لها جميعا ضريبة خاصة لقول هذه الاعراض الاجتماعية بالجملة ومن بينها الاعانات العائلية وهي ضريبة ثابتة تقدر قيمتها بسبعة ونصف في المائة من الدخل على اختلاف أنواعها وطبيعتها (الأجور والمرتبات والدخول من الأعمال التجارية وغيرها والدخول من الاستثمارات المختلفة) . وتكون الإجراءات التي تتخذ في شأن جباية هذه الضريبة بأن تخصص من الأجور والمرتبات بمعرفة أصحاب الأعمال وتورد إلى الجهات المختصة لتتجمع من حصيتها موارد صندوق الضمان الاجتماعي ، هذا وتكون موازنة أى نقص في هذه الموارد من المصروفات بفتح اعتمادات مالية لتكملتها من الميزانية العامة وهذه الاعتمادات لا تزيد في العادة عن ٢٥ ٪ من مجموع المصروفات . وتقدر في باب الاعانات العائلية بنحو ثلاثين في المائة من مجموع مصروفات صندوق الضمان الاجتماعي ولهذا يمكننا القول بكثير

من التحديد والدقة أن تكاليف نظام الإعانات المائلية في نيوزيلندا إنما تنطبقه
أو في الغليل تغطي ثلاثة أرباعه - ضريبة نسبية على الدخل المختلفة قدرها

$$٢٢٥ في المائة من هذه الدخل \left(\frac{٢٠ \times ٧٥}{١٠٠} \right)$$

هذا ونظرا لقصور البيانات والمعلومات الخاصة بتوزيع الدخل القوي على
فئات السكان في هذه الدولة - نيوزيلندا - فإنا لذلك يصعب علينا أن نقدر
قيمة نصيب الفرد من هذه الضريبة ولكنه مع ذلك يبدو جليا أن ما يساهم به
قوى الأجور في تمويل هذا النظام إنما هو من الضألة بحيث لا يعضل هذه الفئة
من المستفيدين .

أما في فنلندا فإن نصيب الفرد من هذه الضريبة التي تفرض لفرض لنظام
الإعانات المائلية يمكن تقديره بطريقة أسهل وذلك نظرا لأن هذه الضريبة قاصر
فرضها على الأجور وحصيلتها قاصر تخصيصها لإعالة الأولاد . هذا مع العلم بأن
هذه الضريبة ولو أن الحكومة هي التي تحصلها إلا أنها مفروضة على أصحاب
الأعمال بمعدل ٤ في المائة من قيمة الأجور ولذا فإنا نجد أنها مشابهة تماما لنظام
الاشتراكات التي يجري تمويلها لهذا الغرض في نظم الإعانات المائلية القائمة على
أسس مهنية خاصة في الدول الأخرى . وتنبأ بل حصيلته هذه الضريبة جزءا من
تكاليف المشروع وتمثل حصيلتها جزءا من مجموع موارد تمويله وذلك نظرا
لأن النظام الفنلندي من النظم التي تغطي جميع السكان . وإن حصيلته هذه الأربعة
في المائة من مجموع قيمة الأجور - المفروضة على أصحاب الأعمال - إنما
تمثل فقط ٦٨ في المائة من قيمة تكاليف الإعانة العامة لإعالة الأولاد . هناك
ومن هذه النسبة يدفع أصحاب الأعمال الأهلية ٥٦ في المائة أما الـ ١٢ عشر
الباقية فتدفعها الحكومة عن أجور ومربيات الذين يشتغلون لحسابها . وأما باقي

قيمة تكاليف هذه الاعانة أى ٣٧ في المائة منها تتحملها الخزانه العامه وذلك بالاضافه الى مجموع باقى أنواع الاعانات المائليه الأخرى ومضى إعانة الامومه والاعانات المائليه للأسر المحتاجه وكذا إعانة الاسكان ، كل ذلك تتحمله الميزانيه العامه للدولة ولهذا نجد أن نظام التمويل في فنلندا إنما هو نظام مختلط يجمع بين الضريبة المختصة (الاربعه في المائة) والضرائب العامه .

أما النظام المعمول به في ايسلندا ففيه كثير من أوجه الشبه لطبيعة النظام الفنلندى إذ يقضى بأن يكون تمويل نظام الضمان الاجتماعى عامه - بما في ذلك نظام الاعانات المائليه - عن طريق الميزانيه العامه للدولة من جهة ومن ضرائب عامه تحصيلها السلطات المحليه وتساهم من حصيلتها في تكاليف المشروع من جهة أخرى وذلك بالاضافه الى خصيصة اشتراكات خاصه تفرض على كل شخص من السكان تشمله التغطية بمقتضى هذا النظام .

ب - طرق التمويل في المشروعات القائمة على أسس مهنية

إن النظم التي تقوم على أساس التغطية الجزئية لفئات عامة من السكان بناء على ما لهم من نشاط معين يقوم تمويلها إما كلياً أو إلى حد كبير على ما تسام به هذه الفئات المهنية نفسها وإن مبرراتها وطبيعتها كل منها تختلف اختلافاً كبيراً وذلك تبعاً لاختلاف مدى التغطية والحد الذي تصل إليه من هذه الفئات المهنية .

وسوف نتكلم فيما يلي عن هذه النظم المختلفة كل على حدة وستكلم أولاً عن نظم تمويل المشروعات الخاصة بنوعى الأجور من المشروعات الخاصة بنوعى الأجر ورواتباً بعدها النظم والقواعد الخاصة بشأن تمويل الإعانات العائلية لفئة ذوى المهن الزراعية - تلك النظم والقواعد التي يجرى العمل بها في بعض الدول وبعد ذلك سوف نتكلم عن وسائل تمويل نظم الإعانات العائلية للفئات غير ذات النشاط المهنى وفي ختام كلامنا سوف نورد ما هناك من طرق التراجع والتنسيق المالى بين هذه النظم المختلفة التي توجد معاً في بعض الدول .

١ - المشروعات الخاصة بنوعى الأجور

إن القاعدة في تمويل مشروعات الإعانات العائلية الخاصة بنوعى الأجور أن يعتمد في هذا التمويل اعتماداً كلياً على أصحاب الأعمال الذين تنطبق عليهم التغطية في هذه النظم ولهذا لا تبعثر هناك أية مساهمة في هذا التمويل لأم من جانب الحكومة ولا من جانب المستفيدين من نوعى الأجور .

وفي الواقع لا تكون هناك حاجة ماسة إلى تدخل الحكومة بالمساهمة في تكاليف أو تمويل مثل هذه المشروعات اللهم إلا في كل من فرنسا وسويسرا

تغطية تكاليف نظم الاعانات العائلية الخاصة بنوى المهن الزراعية لحسب -
(وهذه سوف تعود إلى الكلام عنها فيما بعد - هذا من جهة ومن جهة أخرى
نجد أن الحكومة في بلجيكا تسام في تمويل مشروع الاعانات العائلية العام
لنوى الأجور وذلك بتغطية العجز الذى قد يصيب هذا المشروع وهو في الواقع
لا يكلف الحكومة عادة أكثر من عشرة في المائة من قيمة مجموع التكاليف على
وجه التقريب .

وكذلك الحال في ذوى الأجور المتقاعدين يمثل هذه النظم فإن الحاجة
لا تكون ماسة بأى حال إلى أية مساهمة منهم بأى نوع كان أو بأية قيمة في
تمويل هذه المشروعات بطريقة مباشرة . وإن ما تفرضه حكومة تركيا من
اشتراكات (مساوية لما يتحمله أصحاب الأعمال هناك) على ذوى الأجور إنما
تهدف به مقابلة تكاليف القروض الأخرى من مظاهر الضمان الاجتماعى فيما عدا
الاعانات العائلية . ولهذا لا يمكننا أن نعتبر ذلك مساهمة مباشرة من ذوى
الأجور في تمويل نظام الاعانات العائلية حيث أن الحصيله تصرف في أبواب
أخرى غير تلك الاعانات .

والآن وقد تحدثت القاعدة العامة فيما يتعلق بتمويل هذه النظم وذلك بأن
يتحمل أصحاب الأعمال هذا العبء كليا وكاملا بقى أن نوضح الطرق التى تتحقق
بها وتنفذ بها هذه القاعدة العامة في التمويل .

هناك طريقتان تتبع احدهما أو الاخرى : اما أن يدفع صاحب العمل هذه
الاعانات العائلية مستحقيا نقدا بمعرفة كل بحسب المستحق له بمقتضى التشريع
القائم وذلك بنهر أن يلجأ الى نظام من نظم التأمين وأما أن يعهد صاحب العمل
الى احدى هيئات التأمين التى تغطي مثل هذه الاخطار فيدفع لها اشتراكات
معيّنة بحسب عدد المشتغلين لديه من ذوى الأجور وتكون هذه الهيئته المستوفدة

من صرف هذه الاعانات العائلية لمستحقها ويكون صندوق التأمين في هذه الحالة متحملا لجميع الاحتمالات التي تقع لافراد المؤسسة المشتركة فيه .

أما فيما يختص بلوى الاجور في المؤسسات الاهلية والمشروعات غير الحكومية فإن النظام المعمول به عادة هو أن تدفع هذه الاعانات العائلية مباشرة بواسطة صاحب العمل لمستحقها بدون الالتجاء إلى نظم التأمين وتكون الفئات التي تحتسب بها هذه الاعانات اما متفقا عليها ضمن بنود اتفاقيات جماعية وإما بحسب ما يقرره صاحب العمل نفسه واما أن يكون منصوصا عليه في تشريعات عقد العمل الفردي (كما هو الحال في بيلو وإلحدا في جمهورية ألمانيا الاتحادية وفي سويسرا) . ولكن الاتجاه العام في هذه الايام يشير إلى وجوب ابطال هذه الطريقة وذلك باحلال طريقة التأمين محلها وخاصة إذا كان هذا النظام يمكن تطبيقه على ذوي الاجور من العاملين في جملة مشروعات أهلية ، هذا وتقوم بعض النظم الخاصة بتمويل هذه الاعانات العائلية عن طريق الاتفاقيات الجماعية أو القرارات الجماعية لأصحاب الاعمال على أسس توزيع المسؤولية الخاصة بتغطية هذه الاعانات على كل من المشروعات التي تكون مشتركة في هذه الاتفاقيات الجماعية أو التي صدرت بشأنها قرارات جماعية من أصحاب الاعمال المشتركين (ألمانيا)

وأما فيما يختص بالمشتغلين في الحكومة سواء منها المركبه أو المحلية أو البلدية أو من يعملون في مشروعات عامة أو في مرافق عامة أو العاملين في مؤسسات ضخمة تحت اشراف الحكومة فإن القاعدة العامة في دفع الاعانات العائلية لم يتم انما هي عن طريق صرفها مع الاجر بمعرفه صاحب العمل - أو الحكومة أو جهة الصرف وأما أن يلجأ في ذلك الى نظام صندوق التأمين لتنظيم هذه الالتزامات أو المسؤوليات فانه النادر الشاذ الذي لا يقاس عليه -

ففى لىسمبورج مثلا نرى أن نظام الاعانات المائلية فى القطاع الحكومى انما هو جزء من كل وهو نظام التأمين العام الذى لىكون شاملا لنفطية العمال من ناحية والموظفين من ناحية أخرى . وأما فى فرنسا فالتنا نجد أن السلطات المحلية قد أقامت صناديق خاصة لكل منها للتأمين على موظفيها ونفطية مسئوليتها قبلهم فبما تملق بالاعانات المائلية ويمرر العمل فى كل من هذه الصناديق مستقلا عن الآخر فهناك صندوق خاص بمستخدمى المؤسسات الحكومية وآخر خاص بمستخدمى مكتب حديد الحكومة الفرنسية وثالث خاص بعمال السكر باء وهكذا ويتحمل كل من هذه الصناديق مسئولية نفطية التراماتة قبل من ينفطهم نظامه الخاص هذا إلى جانب المشروعات العامة لعمال الصناعة وعمال التجارة ، وروى الاجور من الفئات المهنية المختلفة وكذا مشرور الزراعيين . وقد حذت بلجيكا حذوا ، فبالا فيما يختص بعمال ومستخدمى السلطات المحلية وذلك بتخصيص صندوق خاص لتمويل مشرورهم ، وإذا ما استثنينا هذه الشواذ التى ذكرنا فالتنا نجد أن الاعانات المائلية إنما تدفع مباشرة لمستخدمى الحكومة أو الجهات الحكومية تالاخرى بواسطة الإدارات المشرفة على استخدامهم دون استخدام نظام من نظم النفطية فى التأمين .

سبق أن ذكرنا أن الاعانات المائلية لعمال المشتغلين فى مشروعات خاصة تكون طريقة دفعها بواسطة اصحاب الاعمال فى العادة بواسطة هيئة تامينية يشتركون فيها ويدفعون لها أقساطا معينة لنفطية مسئوليتهم فى هذا الصدد ويمرر بنا الآن أن نذكر شيئا عن الطرق المختلفة التى يمكن بها احتساب هذه الاقساط أو الاشتراكات التى يدفعها أصحاب الاعمال إلى هيئات التأمين لنفطية مسئوليتهم فى دفع الاعانات المائلية لعمال المشتغلين لديهم

لا شك أن هناك علاقة بين ما يدفعه أصحاب الاعمال من أقساط وما تدفعه

هيئات التأمين العمال من إعانات عائلية والطريقة المتبعة عادة في مثل هذه الحالات هي أن تحسب قيمة هذه الأقساط على أساس نسبة مئوية من الأجر الذي يتقاضاه العامل مع تحديد حد أقصى للأجور التي تحسب منها هذه النسبة المئوية بحيث لا تدخل الزيادة عن هذا الحد الأقصى في احتساب النسبة المئوية التي يدفعها صاحب العمل لهيئة التأمين ، ويكون التطبيق العملي لهذه القاعدة العامة في كل دولة بحيث تغطي تكاليف الإعانات العائلية المشرعة في نظامها بنفي بلجيكا مثلاً نرى أن النسبة المئوية هي ٧٥ في المائة من الأجور بحيث لا تتجاوز حداً أقصى قدره خمسة آلاف فرنك شهرياً

أما في فرنسا فالنسبة المئوية هي ١٦.٧٥ من الأجور التي لا تتجاوز حداً أقصى قدره ٣٨ ألف فرنك شهرياً.

وفي هولندا تكون النسبة هذه في المائة من الأجور بحيث لا تتجاوز هذه لأجر حداً ١٨ فلورين يومياً ، وفي « ومة السار » نرى أن النسبة هي ١٣ في المائة من الأجور التي لا تتجاوز مبلغ ٣٩ ألف فرنك شهرياً .

هذا وقد تزيد هذه النسبة أو تنقص كما يزيد الحد الأقصى أو ينقص بحسب عوامل أخرى خاصة تتعلق إما بنوع الصناعة وطبيعتها وإما بموقع مكان العمل أو المؤسسة أو المشروع وقد يكون ذلك راجعاً إلى أن هيئات التأمين التي تعمل في هذه الميادين إنما هي هيئات مستقلة كل عن الأخرى وتقدم امتيازات متفاوتة قيمة كل منها عن غيرها أي أن هناك عامل التنافس والاختيار وتعدد الانهاقيات أو الفترات الجماعية أيها سوف يفتن على أن يقوم بالصفحة ، ففي سويسرا مثلاً تتفاوت النسبة المئوية في بعض الحالات ما بين نصف في المائة حواريمة ونصف في المائة من الأجور بحسب أي من صناديق التأمين سوف يكون الاشتراك معه . وقد يكون سبب الاختلاف في النسبة المئوية التي تحسب على

أساسها أقساط التأمين على أصحاب الاعمال إنما يرجع إلى اختلاف قيمة الاعانات المالية المشرعة في مختلف القطاعات التي يتضمنها الإطار العام لنظام الضمان الاجتماعي القائم في إيطاليا مثلاً نرى أن ذلك هو السبب في أن تراوح هذه النسبة ما بين ١١٢ و ٢٢٥ في المائة من قيمة الاجور مع حد أقصى لقيمة الاشتراك اليومي قدره يتراوح ما بين ٧٥٠ ليرة ، ٩٠٠ ليرة يومياً عن العامل الواحد . وقد يكون لطبيعة الصناعة نفسها وما لها من خصائص مميزة أثر في تغيير هذه النسبة على الرغم من أن قيم الاعانات المالية التي تصرف في جميع الاحوال إنما هي قيم تحددها قنات موحدة ونرى هذه الظاهرة في لكسمبورج حيث تراوح النسبة ما بين ١٢٦ و ١٢٠ في المائة من قيمة الاجور المدفوعة دون قيد أو حد أقصى اللهم إلا أن قيمة الاشتراك الذي يدفع عن كل موظف يجب أن لا تتجاوز ١٥٩ ألفاً وسبعمائة فرنك في العام .

وقد تكون قيمة الاشتراك مبلغاً ثابتاً محدداً عن كل شخص يعمل في المؤسسة والمشروع وذلك بغض النظر عن قيمة ما يتقاضاه من اجور ويتبع هذا النظام في بعض الاحوال في بلجيكا وذلك فيما يتعلق بالموظفين الذين لا تشملهم التغطية في نظام الضمان الاجتماعي العام المشرع هناك (وتحدد قيمة هذه الاشتراكات بمبلغ ٩٩٥ فرنكاً في اليوم الواحد من أيام العمل للرجال و ٨٠٥ فرنكاً عن كل يوم من أيام العمل للنساء) . كما يطبق هذا النظام كذلك في فرنسا العمال المنتمين إلى بعض المهن المعينة كخدم المنازل والمربات والممرضات وسائقي السيارات العامة وغيرها من وسائل النقل العامة والعمال الذين يتمددون في دخلهم على البشيش أو التفرغ وغيرهم .

كما سبق نرى أنه في جميع الحالات التي ذكرناها يكون احتساب قيمة ما يدفعه صاحب العمل لهيئة التأمين على أساس الاجور وعد العمال ويتكون من حصة

هذا المبلغ صندوق توزع منه الاعانات العائلية لكل متفع كل بحسب تسكليفه أسرته وبغض النظر عن أجره الذي يتقاضاه والذي يبنى على أساسه قيمة اشتراك صاحب العمل عنه في صندوق التأمين. هذا وما هو جدير بالذكر أن قيمه ما يشترك به صاحب العمل في صندوق التأمين أو في الهيئة التأمينية لتغطية قيمة الاعانات العائلية إنما يكون مستقلاً كل الاستقلال ولا صلة له بتأنا من الناحية المالية بغير هذه الاعانات من فروع الضمانات الاجتماعية حتى ولو كانت الإدارة العامة للضمان الإجتماعي تشمل وتدبر جميع هذه الفروع بما فيها الإعانات العائلية - وذلك كما هو الحال في كل من إيطاليا ولكسمبورج وهولندا.

هذا ويجوز أن تدفع هذه الاشتراكات - من الاعانات العائلية - مع غيرها من الاشتراكات الأخرى الخاصة بباقي فروع الضمان الإجتماعي وحالات تغطية الأخرى على شكل اشتراك واحد دفعة واحدة حتى ولو كانت الإدارة المشرفة على تنفيذ نظام الاعانات العائلية إدارة مستقلة منفصلة عن باقي إدارات الفروع الأخرى لنظام الضمان الاجتماعي القائم وفي هذه الحالة تكون هناك هيئة خاصة تقوم بتوزيع هذا الاشتراك للوحد على مختلف إدارات فروع الضمان الاجتماعي وهذه الهيئة التي تقوم بالتوزيع المشار اليه إما أن تكون هيئة حكومية كما هو الحال في بلجيكا إذ يقوم بها المكتب الأهل للضمان الاجتماعي هناك كما أنه مسئول عن جمع الاشتراكات المختلفة من جميع فروع الضمان الاجتماعي والتي تقع مسؤولية دفعها على أصحاب الأعمال بمقتضى تشريعات الضمان الاجتماعي البلجيكية كما قد تكون هذه الهيئة الموزعة لهذه الاشتراكات هيئة أهلية أو حكومية وتكون عادة مشابهة أو متماثلة للهيئة القائمة لمع تنفيذ نظام الضمان الاجتماعي القائم ففي فرنسا مثلاً ترى أن هناك إتحادات بجمع اشتراكات الاعانات العائلية والضمان الاجتماعي ، وهذه الاتحادات قد انضمت في بعض الإدارات بمقتضى

١٠ اتفاقيات عقدت بين إدارات صناديق الاعانات العائلية وإدارات صناديق الضمان الاجتماعي الاساسي .

أما في حكومة السار فإن تقدير هذه الاشتراكات يكون مادة بقرارات تتخذها إدارة صندوق التأمين ضد المرض بالاتفاق مع أصحاب الأعمال هناك وهذه الإدارة هي التي تقدر في الوقت نفسه قيمة الاشتراكات الخاصة بفروع الضمان الاجتماعي الأخرى وهي المرض والمعاشات المختلفة وإعانة البطالة والتأمين ضدها .

٢ - المشروعات التي تنطلي غير ذوي الاجور .

على الرغم من أن الدول التي يشملها التقرير ليس فيها من نظم الاعانات العائلية تكفل تغطية غير ذوي الاجور فيما عدا خمسة منها (وهذه الدول هي بلجيكا وفرنسا ولوكسمبورج وهولندا وسويسرا) ولكننا سوف نقصر كلامنا في هذا الباب على ثلاثة منها فقط وهي فرنسا وبلجيكا وهولندا . على أن كلامنا عن نظم الاعانات العائلية لغير ذوي الاجور في فرنسا سوف يقتصر على ما ينطلي غير الزراعيين فيها أما نظام لكسمبورج فسوف نرجى الكلام عنه إلى أن تتوافر تحت عنوان طرق تمويل إعانات الامومة في قسم نال وأما فيما يتعلق بنظام سويسرا فسوف لا نطرق إليه في هذا الباب ناركين الكلام عنه إلى أن نعود اليه عند الكلام عن نظم الاعانات العائلية فيما يتعلق بالعمال الزراعيين وذلك أيضا سوف نتألفه في قسم نال من هذا التقرير يأتي فيما بعد .

إن العدد القليل المحدود من الدول التي يقوم فيها نظم الاعانات العائلية على أساس مبنى لاوى الاجور والتي تنطلي نظمها غير ذوي الاجور في الوقت نفسه تنطية يمتد مجالها امتدادا كافيا ليس في دراسة نظمها - نظرا لقلّة عددها - فيما يختص

بغير ذوى الأجور فيها ما يجعلنا قادرين على أن نستخلص منها نتائج عامة أو اتجاهات موحدة ولكننا على الرغم من ذلك يمكننا أن نستخلص أنه بالتطبيق للاتجاهات العامة المعترف بها والاسس السليمة في تطبيق نظم الضمان الاجتماعى يجب الا تكون مشروعات الاعانات العائلية الخاصة بغير ذوى الاجور مستقلة كل الاستقلال عن المشروعات الخاصة بذوى الاجور من ناحية التمويل هذا من جهة ومن جهة اخرى انه يجب ان تكون هذه المشروعات قائمة على اساس الاكتفاء الذاتى فيما يختص بتمويلها وذلك بمعنى يجب ان تدول من اشتراكات يقوم بسدادها غير ذوى الاجور انفسهم من الذين تشملهم التغطية في ظل النظام القائم وذلك بعض النظر عما اذا كانوا مستحقين في اعانات عائلية او غير مستحقين. بمقتضى ذلك النظام ، هذا وبينما نرى ان الامر الاول قد لا يشهد صعوبة ما او مشكلة ذات بال الا اننا نرى انه يظهر من التطبيق العملى ان هناك صعوبات جمة تعترض تنفيذ هذه المشروعات اذا ما راعينا الامر الثانى بعين الاعتبار وهو أنه يجب ان يقوم تمويل هذه المشروعات على اساس الاكتفاء الذاتى بمعنى انه يحول فقط من اشتراكات يدفعها غير ذوى الاجور جميعا عن يشملهم المشروع .

وان المشروعات الى تكون قيمة الاعانات العائلية فيها لذوى الاجور مساوية لقيمة الاعانات العائلية التى تكفلها لغير ذوى الاجور لما تكبر أصعب المشاكل من الناحية التمويلية نظرا لما يستتبعه ذلك من أرهاق كبير على غير ذوى الاجور الذين سوف يكون عليهم القيام بتسديد اشتراكات تكافأ وما سوف يتحملون به من مزايا في الاستيلاء على إعانات عائلية عالية القيمة ومساوية لما يصرف لغيرهم من ذوى الاجور في الفئات من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أنه من الصعب جدا أن نضمن هذه الاشتراكات قيمة ما يتكلفه رب الأسرة

في اعمار شراء حاجته أو الحصول على خدماته ومن وجهة نظر أخرى إلى طائفة غير ذوى الاجور نرى أن تكاليف الاعانات العائلية لهم أكثر نسبيا منها لذوى الاجور وذلك نظراً لأن هذه الطائفة تكون في المادة أكثر عيالا وتعمل اسرا أكثر عدداً نسبياً إذا ما راعينا أن طائفة ذوى الاجور تتضمن كثيراً من العزاب أو صغار السن المزوجين كما أن كثيراً منهم يشترك في معيشة منزلية مع غيره .

وهكذا نرى - للأسباب التي سبق بيانها - أن فئات الاعانات العائلية في الدول المختلفة التي يشملها هذا التقرير تكون أقل لنهر ذوى الاجور منها لذوى الاجور بصفة عامة ويكون ذلك إما عن طريق تمتع ذوى الاجور بأعانات أو امتيازات إضافية لا تمتع لنهر ذوى الاجور كما هو الحال في كل من فرنسا وبلجيكا أو عن طريق تخفيض الفئات نفسها في جميع الاحوال بمعنى أن ما يصرف في كل حالة لنهر ذوى الاجور يكون أقل مما يصرف لنفس الحالة المماثلة من ذوى الاجور كما هو الحال في كل من بلجيكا وهولندا . كما أن ذلك يمكن أن يكون عن طريق حرمان بعض طوائف غير ذوى الاجور الأقل أولاداً بمعنى أن الاعانات العائلية لا تصرف إلا لمن لديهم عدد من الاولاد أكثر من الحد الأدنى لهذا العدد نفسه اذا توفر لذوى الاجور لكي يصبح مستحقاً في الاعانة العائلية وهذا هو ما يتبع في هولندا .

أما فيما يتعلق بتمويل مشروعات الاعانات العائلية لنهر ذوى الاجور فأتينا نلاحظ دائماً أنه لا يمكن الاستغناء فيها عن اعانة من الميزانية العامة تدفعها الحكومة وتكون قيمة هذه الاعانة عادة بحيث تكفل التوازن المالى لهذه المشروعات وتسد النقص في موارد التمويل عن مصروفات المشروع . هذا بينما نرى أن اعانة الحكومة لمثل هذه المشروعات قد إختفت نهائياً من فرنسا ولكن ذلك لم يمنع - كما سبق الإشارة الى ذلك - من قيام صوبيات جملة صادقتها هذه

المشروعات وكان سببها الارتباك المالى وذلك بعد توقف صرف هذه الاعانات وعلى التقيض من ذلك نرى أن أعانة الحكومة في بلجيكا لمشروع الاعانات العائلية لنفيد ذوى الاجور فيها تزيد نسيا عن تلك الاعانات التى تدفعها لمشروع ذوى الاجور . وفى هولندا نرى أن النظام يختلف اختلافا أساسيا لمشروع الاعانات العائلية لنفيد ذوى الاجور فيها أولا قاصر على الاسر ذات الدخل المتواضع هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نجد أن تمويله يعتمد على الضرائب وأن تكاليف المشروع كلها تتحملها الدولة من ميزانيتها العامة .

والآن بقى أن نعلق في شيء من الاجتهاد على نظم الاشتراكات التى يجرى العمل بها في كل من فرنسا وبلجيكا ففي كل من هاتين الدولتين يكون تقدير هذا الاشتراكات مبنيا على قدر الامكان على أساس القدرات المالية لكل فرد من المتفعين وقد اتخذت فرنسا لتقدير قيمة هذه الاشتراكات على الاساس المذكور معيارا خاصا وهو تقدير قيمة الدخل من المهنة التى يتنى اليها المتفع . أما في بلجيكا فان المعيار فيها يختلف عن ذلك اذ تقاس القدرات المالية للمتفع بمقدار الدخل الذى يقدر له من محل عمله المعتاد نتيجة لمهنته التى يزاولها . هذا وتجدر الاشارة الا أن نظام هذه الاشتراكات في فرنسا كان إلى ما قبل عام ١٩٤٨ يدفع على دفعه واحدة تختلف قيمتها من متفع لآخر بحسب ما يزاوله كل منهم من مهنة او عمل .

أما الجهة المخوط بها جمع هذه الاشتراكات في كل من هاتين الدولتين فهى الادارة العامة التى تقوم على تنفيذ مشروع الاعانات العائلية لنفيد ذوى الاجور وتحصل هذه الادارة الاشتراكات المذكورة مباشرة من المتفعين أنفسهم .

٣ - المفروقات الخاصة بالمهن الزراعية .

إن الغالب في أمر النظم الخاصة بالإعانات العائلية فيما يتعلق بالمتنمين إلى المهن الزراعية أن تكون هذه النظم مندرجة في النظم العامة للضمان الاجتماعي أو النظم العامة للإعانات العائلية الخاصة بالمشتغلين في المهن غير الزراعية بحيث تجد أنها ليست متحدة معها حسب بل أنها مع ذلك تخضع لأحكامها نفسها فيما يتعلق بالاستحقاق في الإعانات العائلية وشروط هذا الاستحقاق وكذا الأحكام الخاصة بطرق التمويل . وهما هو ما نجد خاصة في الدول التي يكون نظام الإعانات العائلية فيها إيجابيا على أمر مهنية كما هو الحال في كل من بلجيكا وهولندا ولكسمبورج .

أما في الدول الأخرى فالتا نجد أن هناك بعض الفروق وأوجه الاختلاف بين النظامين خاصة فيما يتعلق بالتمويل .

في إيطاليا مثلا نجد أن الفارق بين نظام الإعانات العائلية للزراعيين لا يختلف عن نظام غير الزراعيين إلا في أمر بسيط جدا وهو فيما يتعلق بتحصيل الاشتراكات في النظم الأزل تقوم بالتحصيل مكاتب الضرائب في مختلف أنحاء إيطاليا أما في النظام الثاني فالتا نجد أن أصحاب الأعمال على صلة وثيقة بالمعهد القومي للدعابة الاجتماعية وفروعه وهو الجهة المسؤولة عن إدارة نظام الإعانات العائلية ويكون تحصيل مكاتب الضرائب لهذه الاشتراكات الخاصة بالزراعيين لحساب هذا المعهد وتحال إليه ما يجبي من اشتراكات .

أما في كل من فرنسا وسويسرا فالتا نرى الفرق الشاسع بين نظام الإعانات العائلية للزراعيين وغير الزراعيين في هاتين الدولتين إذ أن نظام الإعانات العائلية

الخاص بالزراعيين في كل منهما مستقل تماما عن باقي النظم الاخرى الخاصة بطوى الاجور وغير ذوى الاجور من ناحية الادارة كما أن له طريقته الخاصة في التمويل في كل منهما . لهذا مع أنه يجب أن لا يغيب عنا هنا أن نشير الى أن اعانة الحكومة لنظم الاعانات المائليّة مقتصرة في كل من البلدين على طائفة الزراعيين وان حصة الحكومة في تمويل هذه المشروعات إنما يأتي عن طريق الضرائب ولا يستفيد منه سوى طائفة الزراعيين . اما النظم الاخرى للإعانات المائليّة في كل منهما فتعتمد في تمويلها على الاكتفاء الذاتي .

وفي النظام الفرنسي تفعل التغطية جميع العمال في المهن الزراعية سواء كانوا من ذوى الاجور أو من غير ذوى الاجور وكلاهما يتبع نفس المشروع . أما التمويل فأما يعتمد في عشرة في المائة منه على اشتراكات تقرر على أصحاب الاملاك الزراعية وتحتسب على أساس الدخل المقدمن المزرعة ويقوم بتحصيل هذه الاشتراكات الهيئة المشرفة على ادارة نظام الاعانات المائليّة لذوى المهن الزراعية بأن تقاضاها من اصحاب الاملاك مباشرة أما باقي موارد التمويل فأنها تكون في العادة من ضرائب تفرض لهذا الغرض ويكون فرضها اما على اصحاب الاملاك الزراعية واما أن تكون هذه الضرائب جزءا من المصيبة العامة للتواشى المختلفة من الدخل القومي .

أما في سويسرا فإن ذوى الاجور من الزراعيين وللأشخا الجبال هما الفئتان الوحيدتان اللتان تشملهما التغطية في نظام الاعانات المائليّة القائم بمقتضى التشريعات البادية في جميع مقاطعات سويسرا ويمول هذا النظام غير المستقل في ادارته — اذ تقوم على اداة نفس الهيئات المشرفة على ادارة صناديق التأمين ضد الشيخوخة ومعاشات الارامل والايّام في المقاطعات المختلفة — عن طريق اعانات من الحكومات المحلية والحكومة الاتحادية تضاف الى ضريبة قدرها

وواحد في المائة من الدخل تفرض على جميع ما يتكسبه عن طريق الزراعة
أصحاب الأعمال الزراعية وتخصص حصيلة هذه الضريبة للإعانات العائلية لدوى
الاجور من الزراعيين . وتكون حياية هذه الضريبة إما تمدا أو عينا بواسطة
ادارة صندوق التأمين . حدد الشيخوخة ومعاشات الارامل والايام في كل
مقاطعة .

٤ - المشروعات الخاصة بغير دوى النشاط من السكان : -

ان المقروض في تمويل المشروعات الخاصة بنظم الإعانات العائلية لغير
دوى النشاط المبنى من السكان انه لا يشير مشا كل أو صعوبات خاصة . اذ ان
المقروض ايضا ان هذه الفئة من السكان يكون افرادها في اغلب الاحيان ممن
يمكن ان يكونوا في وقت ما في الماضي مشتمين الى فئات مهنية خاصة وذلك
بحسب ما كانوا يزاولونه او ارباب اسرهم من اعمال او مهن . وتتألف هذه
الفئة من السكان في العادة من الماجزين عن العمل والمتطلين والشبان الذين
انقطعتم بهم اسباب العمل نتيجة للجنيد او الخدمة العسكرية وكذلك المستحقون
في معاشات الشيخوخة والعجز والارامل والايام .

وان الطريقة المتبعة عادة في تمويل نظم الإعانات العائلية لهذه الفئة
من السكان تكون في ان تحمل دفع الإعانات العائلية المستحقة لهم مشروعات
الإعانات الدولية لدوى الاجور العاملين من السكان والتي تمويلها الوسائل العادية
الخاصة بها واننا نرى أن في ذلك ما يتشئ مع ما سبق ان اشرنا اليه من ان هذه
الفئة انما هي في الاصل من نفس فئات دوى الاجور في النظم التي تقوم على
اساس مهني فيما يتعلق بالإعانات العائلية .

هذا على اننا نلاحظ مع ذلك ان النظم في بلجيكا يقضى بأن تعبر الحكومة

من أموال الخزانة العامة قيمة هذه الاعانات العائلية المستحقة لطائفة المتعطلين عن العمل وتكون هذه الاعادة لمكاتب الترخيم هناك كما أننا نلاحظ أيضاً ان هولندا قد ذهبت إلى أبعد من ذلك في هذا المضمار إذ أنها تحول عن طريق الضرائب العامة ما تكلفه نظم الاعانات العائلية لطوائف أصحاب المعاشات من الشيوخ والعجزة والأيتام وكذا الثبان الذين يخدمون الجيش .

وتبرز فرنسا من بين الدول التي تقوم فيها نظم الاعانات العائلية على أسس مبنية من حيث ما يتضمنه المبدأ الذي يقوم عليه تمويل مشروع الاعانات العائلية لتهد ذوى النشاط المفق من السكان . فهذا المبدأ في الواقع جدير بالتسجيل إذ هو من ناحية يعتبر أن غير ذوى النشاط المفق من السكان لا يقتصر أمرهم على فئات العجزة والشيوخ والأيتام والأرامل والمتعطلين والمجندين وإنما يمتد هذا المعنى إلى أن يعتبر كل من لا يمكنه الانظام في عمل لاى سبب من الاسباب من غير ذوى النشاط المفق حتى ولو لم يسبق له العمل قط في حياته ومن هنا يدخل في هذه الفئة المرأة غير المتزوجة والتي لديها أقل من ولدين وكذا طائفة الطلاب وغيرهم . كل هؤلاء يعتبرهم النظام الفرنسى داخليين في نطاق التغطية الخاصة بنوعى النشاط وهم يتقاضون اعانات عائلية لهذا السبب كغيرهم من الطوائف الأخرى الذين سبق أن تبيأت لهم فرصة العمل في حياتهم . أما من الناحية الأخرى فانه من المقبول أن يكون تمويل الاعانات العائلية الخاصة بهذه الطوائف الجديدة — غير ذات العمل في الماضي — إنما تكفل به الدولة ولا يجوز أن تتحمله مشروعات الاعانات العائلية الخاصة ببقوى الأجور ولكننا مع هذا نجد أن فرنسا لم تسجد لذلك المنطق إنما حملت إلى أن تحمل مفروض الاعانات العائلية لذوى الأجور من غير الأراملين عبه تمويل الاعانات العائلية لهؤلاء الطوائف جميعاً وإن صندوق

هذه الاعانات يقوم بدائها لهم على الرغم من أنه قاصر في موارد تمويله على ما يحصله من اشتراكات خاصة بذوى الأجور .

هـ - الترابط المالى بين مختلف المشروعات القائمة في بلد واحد :

يظهر جليا من فحص النظم المختلفة للاعانات العائلية في الدول التي شملها هذا التقرير أنه لم تصل دولة واحدة منها (وهذا فيما يتعلق بجميع الدول التي تقوم نظم الاعانات العائلية فيها على أسس مبنية) إلى أن تحقق المساواة النامة في شأن هذه الاعانات العائلية التي تصرف بمقتضى مشروعاتها المختلفة كما أنه ليس من بين هذه الدول دولة واحدة أمكنها أن توجد صندوقا موحدا يغطي جميع الالتزامات الخاصة بصرف هذه الاعانات العائلية المختلفة للفئات المختلفة التي تستحق صرفها بمقتضى النظم المعمول بها فيها .

كما أنه ، من المسلم به كذلك أن توزيع المسئولية في دفع وتمويل هذه الاعانات العائلية ونشرها بين الجهات المختلفة المسئولة عن إدارتها لم يتحقق ولم يحدث إلا على مستوى قويمى عال وذلك بين الإدارات العامة للهيئات المشركة على تنفيذ المشروعات المختلفة لنظم الاعانات العائلية . هذا على أن توزيع المسئولية المشار إليه لم يحدد حدود كل مشروع بذاته والواقع أننا نجد دائما أن هناك نظامين أو أكثر مختلفان اختلافا ظاهرا فيما بينهما ويرسم كل منهما طريقة تمويل مشروع ما من مشروعات الاعانات العائلية في البلد الواحد .

في إيطاليا بينما نجد أن هناك مساواة في أمر هذه الاعانات العائلية في القطاعات المختلفة من أوجه الاقتصاد القومي فإننا نجد مع ذلك تباينا ظاهرا بين هذه الاعانات الخاصة بالموظفين والمستخدمين في الحكومة وبين الاعانات العائلية المقررة لقوى الأجور من السكان في القطاع الاملى والمشروعات الاهلية .

ويظهر هذا التباين أيضا في حكومة السار أما في لكسمبورج فقد قضى على هذه التفرقة وأمكن تجنبها ولو أنه لا يزال هناك فرق ظاهر بين الاعانات المائلية الخاصة بالعمال وتلك التي تستحق للموظفين.

أما في كل من بلجيكا وفرنسا وهولندا فاننا نجد — كما سبق الإشارة إلى ذلك — أن هناك عدة مشروعات مستقلة كل عن الأخرى فهناك مشروع الاعانات المائلية لموظفي الحكومة ومستخدميها وهناك أيضا مشروع خاص بالمستخدمين من ذوي الأجور من العمال وكذا مشروع لغير ذوي الأجور مستقل عنه تماما. وفي فرنسا نجد أن مشروع الاعانات المائلية لطائفة الزراعيين مشروع مستقل عن باقي المشروعات الأخرى في إدارته ونظم تمويله.

هذا إلى أنه قد تزداد المشروعات التي تستخدم مخرضا واحدا أو فئة واحدة في بلد واحد وذلك كما هو الحال في سويسرا حيث لا يوجد نظام موحد شامل لجميع أنشطتها اللهم إلا فيما يخص بدوى المهن الزراعية ولهذا نجد أن في هذه الدولة كثيراً من المشروعات الأهلية المختلفة التي تعمل كل منها مستقلة عن غيرها ولها من نظم إدارتها ونظم تمويلها وأساليبها في كل ذلك ما يتميز به عن غيرها في مختلف أنحاء سويسرا.

٢- تمويل إعانات الأمومة

يكون تمويل مشروعات الإعانات الخاصة بالأمومة عادة - وفي أغلب الدول - بنفس الطرق والوسائل التي يتم بها تمويل مشروعات الإعانات العائلية الخاصة بأعالة الأولاد وذلك هو النظام المتبع في كل من استراليا وبلجيكا وأغلب فرنسا على العموم وكذا أيسلندا والساروسويسرا ولكنتنا مع ذلك نرى أن بعض الدول قد تعتمد إلى طرق خاصة في تمويل مشروعات إعانة الأمومة فيها وبعض هذه الطرق لها من المميزات ما يجعلها جذيرة هنا بالتسجيل .

فتلاحظ أن تمويل مشروعات إعانات الأمومة في الدول التي تكون فيها نظم الإعانات العائلية لأعالة الأولاد شاملة لجميع السكان دون تفرقة - يكون هذا التمويل عن طريق الخزنة العامة ولكنه يأتي تحت بند مستقل من بنودها وهو بند التأمين الاجتماعي الأهلي وهذا هو النظام المتبع في كل من المجر وأيرلندا كما أن الحال كذلك في السويد وذلك فيما يخص بالزيادة في إعانة الأمومة التي يتمتع بها المؤمن عليهم ويصرم منها غير المؤمن عليهم في نطاق التأمين إذ تقوم الحكومة بدفع الفرق بين موايا الأمومة ، التي ينص عليها نظام التأمين هناك ، وبين إعانات الأمومة تلك التي تصرف للمؤمن عليهم بمقتضى هذا النظام .

ومن جهة أخرى نجد أنه في البلاد التي تكون فيها نظم الإعانات العائلية لأعالة الأولاد قائمة على أسس مبنية ويكون تمويلها عن طريق جمع الاشتراكات المفروضة على أصحاب الأموال لتغطية تكاليفها نرى أن الدولة في هذه الأحوال

يلجأ إليها في القيام بسداد قيمة تكاليف إعانات الامومة هكذا نرى أن الميزانية العامة تتحمل جميع تكاليف هذه الإعانة في كل من لاتفيا ولوكسمبورج (حيث يقضى النظام القائم في كل منهما باستحقاق هذه الإعانة - إعانة الامومة لكل مستحق في إعانة إعالة الاولاد من ذوي الاجور وغير ذوي الاجور وكذلك في هولندا) مع الفارق هنا في أن النظام يقضى بتحديد الاحقيه في هذه الإعانة في مجال محدود) أما في فرنسا فإن النظام العام يقضى بان يكون تمويل إعانة الامومة معتمداً على موارد تمويل الإعانات العائليه الخاصة بإعالة الاولاد الا أن الدولة هنا تدخل بالمساهمة في هذا التمويل بان تسدد من الميزانية العامة ما قد يكون مستحقاً لغير ذوي النشاط المهني من إعانات الامومة .

د- الأعباء المحتملة

أن الأعباء المالية التي يستوجبها تمويل مشروعات الإعانات المالية يمكن قياسها بدقة إذا ما راعينا في اعتبارنا تأثير هذه الأعباء أو الالتزامات المالية على دافعيها من وجهتي النظر الآتيتين : الأولى وهي الفئات التي تقع تحت طائلة هذه الالتزامات والثانية وهي قيمة هذه الإعانات المالية نفسها بالنسبة للدخل . ومن هاتين الزاويتين يجب علينا أن ندرس نظم الإعانات المالية المختلفة في الدول المختلفة إذا ما أردنا هذه الدراسة أن تكون دراسة تحليلية مقارنة . ولكن لسوء الحظ نجد أن أية بحث لهذا الموضوع يجرى مع الأخذ في الاعتبار ما ذكرنا من وجهتي نظر فإنه على الرغم من ذلك لا يهتدى إلى نتيجة مقنعة ولا يؤدي إلى ما يحتمل الإنسان على عدم التطرق إلى استفسارات واستقصاءات أخرى عديدة ومتشعبة ذلك لأن مثل هذه البحوث والمقارنات لا تيسر للباحث الذي يريد أن يحكم عليها إلا إذا أخذنا في الاعتبار عند البحث أو المقارنة النظم الأساسية والسياسة الاقتصادية في كل دولة يشملها البحث أو المقارنة كما يجب أن نعرف على ما تستوجب نظم الإعانات المالية من أعباء مالية على هذه الدولة وكذلك الحال فيما يتعلق بما يقع على عاتق كل فرد من يشملهم نظام تمويلها من أعباء مالية وما هو وضع هذه الطوائف التي قد تكون مستو من هذا التمويل من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية . ومع كل هذا فإن جميع هذه المعلومات قد لا تؤدي في النهاية إلى استكمال الخيشتات التي يمكن على أساسها الحكم على درجة كفاءة نظام الإعانات المالية قيد البحث أو كفايته أو ملائمة .

لهذا سوف نحاول في هذا القسم من التقرير أن نبين في كل مناسبة ما هي الفئات الاجتماعية أو المهنية التي تقع على عاتقها مسؤولية المساهمة في تمويل نظم الاعانات المالية في الدول المختلفة ومدى هذه المسؤولية وتأثيرها عليهم من الناحيتين المالية والاجتماعية هذا مع الإشارة إلى ما في بعض هذه النظم من المرونة التي نكفّل في بعض الأحيان أن تخفف هذه الاعباء عن فئات معينة وفي أي الظروف يجب أن تخفف هذه الاعباء وإلى أي حد بما يتعلق بالاعباء المالية المحتملة في سبيل تمويل المشروعات المختلفة لنظم الاعانات المالية في مختلف الدول .

رأينا فيما تقدم أن الدول التي تأخذ بنظام التنظيمية الشاملة لجميع السكان في مشروعات الاعانات المالية أن تمويل هذه النظم إنما يعتمد على الضرائب العامة . في حين أن الدول التي تأخذ بنظام التنظيمية المحدودة التي تقتصر على بعض فئات السكان على أساس ما تراه هذه الفئات من نشاط مهني إنما تعتمد في تمويل نظم الاعانات المالية فيها على الاشتراكات التي يدفعها أصحاب الأعمال ، أما النظم التي تعتمد في نطاق تغطيتها إلى غير ذوى الأجور فإن تمويلها يستمد عادة على اشتراكات المتفعين (وغير المتفعين) من غير ذوى الأجور أنفسهم أي أن هذه النظم غالباً ما تعتمد في تمويلها على أساس الاكتفاء الذاتي كما رأينا . كذلك أن إعانة الحكومة قد يلجأ إليها في هذه النظم الأخيرة (الخاصة بغير ذوى الأجور) كما يلجأ إليها أحياناً في النظم الخاصة بالاعانات المالية لغير ذوى النشاط المهني وأخيراً نرى أن إعانة الحكومة تكون في الغالب ضرورية لتنظيم بعض القصور في موارد تمويل نظم الاعانات المالية لذوى المهن الزراعية وإعانة الامومة .

وواضح من هذه الحقائق التي أسلفنا أنه ليس من السهولة بمكان أن نحدد

بالضبط أى الفئات المهنية أو الاجتماعية يقع عليها عبء التمويل ومقابلة تكاليف هذه النظم المتباينة الخاصة بالإعانات المالية، وأنه لمن المستحيل أن يحدد أيا من هذه الفئات تقع عليها هذه المسئولية دون أن نمر على غيرها من الفئات التى تسام إلى حد ما فى هذه المسئولية .

وفى الواقع فإن من المستحيل أن نقيس بدقة وضبط درجة توزيع هذه المسئوليات المالية على كل من هذه الفئات وان ما يقع حقيقة على حاتق أصحاب الاعمال من عبء مالى فى هذا الشأن وما يتعين عليهم من دفع اشتراكات عن معاملهم إنما يظهر لنا - على غير حقيقة - انه عبء عليهم دون غيرهم بينما هو فى الواقع اما أن يعتبر عبثا على المال أنفسهم وذلك بأن يحسب ضمن الاجور ما يسام به أصحاب الاموال منهم من اشتراكات أو أن العبء المالى على الجمهور المستهلك لتسلع المنتجة من هذه المؤسسات وذلك عن طريق احتساب ما يسام به أصحاب الاعمال من اشتراكات لتمويل نظم الاعانات المالية لهم لمما هى تكاليف إضافية تضاف إلى تكاليف الانتاج . لهذا فأننا يجب أن ندرس هذا ونناقشه على ضوء ما هو متبع فى كل دولة من نظم المال والاقتصاد وما تقوم عليه سياسات هذه البلاد المالية والاقتصادية وخاصة فيما يتعلق بتأثير هذه الاشتراكات على كل من مستوى الاجور والاسعار .

لذا كان أمر اختيار هذه الطريقة أو تلك من طرق تمويل مشروعات الإعانات المالية إنما يترك لكل دولة على حدة تقرره كيلا يقرأى لها غير بالنسبة لها مشكلة فردية وعليها أن تختار من هذه النظم ما يناسب سياستها الاقتصادية والمالية وذلك ضمن الاطار العام للسياسة العامة التى تتبناها .

أما فيما يخص بالتمثيل النسبى لهذه الاعباء المالية التى تتكفلها الفئات المسئولة

من تمويل الاعانات العائلية بالنسبة الى الدخل القومي العام فليس هناك ما يمكن أن يقال عنه إنه مستوى معقول أو ملائم إذا ما بلغت هذه الاعباء نسبة مئوية ما من الدخل القومي العام ولم تتجاوزه . كما أننا لا يمكننا أن نحكم على ملائمة نظام ما أو كفايته إذا علمنا ما تمثله هذه الاعباء من نسبة مئوية بالمقارنة مع الدخل القومي ، والواقع أن الامر في كل ذلك يختلف من دولة لاخرى وإن مرد الاختلاف في ذلك إنما يرجع إلى عوامل عديدة تدخل جميعا في نطاق النظم الاقتصادية والمالية وسياسة كل دولة فيما يتعلق بهذه النظم ومستوى الاسعار وغير ذلك من عوامل أخرى معقدة شائكة .

والواقع أنه ما من نظام من نظم الاعانات العائلية المعمول بها حاليا قد بلغ أو ينتظر أن يبلغ في القريب العاجل درجة من الكمال أو درجة من الكفاية بحيث يمكنه أن يقابل جميع التكاليف والتنفقات التي يستلزمها وجود ولد أو أولاد في الاسرة المتتمة . وليس لأى من هذه النظم أن يدعى ذلك وإنما الواقع وحقيقة الامر في هذه النظم أنها مساهمة — وبمجرد مساهمة لا أكثر وليس نظمية كاملة في نفقات الأولاد . وتكون هذه المساهمة متناسبة مع النفقات على قدر الامكان وذلك بمعنى أن تكون هذه المساهمة متناسبة مع مستوى الدخل للمبنى وكذلك مع عدد الأولاد الذين يمكن أن يعتمد في تربيتهم على هذا الدخل وتلك الاعانات دون الحاجة إلى مساعدات إضافية أخرى .

ونستعرض عوامل أخرى يمكن أن تؤثر في قيمة الإعانة التي يتلقاها المسؤولون عن تمويل هذه النظم وهذه العوامل ، وهي سياسة الدولة نحو تشجيع النسل أو عكس ذلك وكذا مستوى الدخل القومي وتوزيعه . وكلا هذين العاملين إنما يؤثر في نسبة ما يتحمله الدخل القومي من تكاليف في تمويل مشروع الاعانات العائلية وهنا أيضا يختلف القول في سياساتها نحو تشجيع النسل واثار

ذلك في نظم الاعانات العائلية فيها كما تختلف كذلك في متوسط الدخل القومي وطريقة توزيعه على مختلف الفئات الاجتماعية . ومن هنا فانه ليس من السهل أن نحكم على أى النظم يمكن اعتباره أكفأ من غيره وأنها أبلغ لما يصير أملا وأقرب لما يهدف ورشدا .

وعلى الرغم من كل ما ذكرنا فأننا نرى أنه من المستحسن أن نورد هنا بعض البيانات الخاصة بتقويم هذه الاعاء المالية وما تمثله بالنسبة للدخل القومي في بعض الدول حتى يمكن الاستئارة بها فيما تمثله تكاليف تمويل مشروعات الاعانات العائلية من مجموع الدخل القومي في كل منها . هذا ونفى عن البيان أن نؤكد أن هذه الأرقام ليس من السهل أن توضع موضع المقارنة فيما بينها وذلك لاختلاف السياسات المالية والاقتصادية في كل من الدول التي وردت هذه الأرقام بشأنها وكذا لاختلاف مجال تطبيقها ونظرا لأن هذه الأرقام في معظم الدول التي وردت بشأنها لا تتضمن ما تمثله الاعانات العائلية لموظفى الحكومات ومستخدميها وذلك على التحديد في الدول التي تقوم فيها بنظم الاعانات العائلية على أسس مهنية . لهذا كان التقويم على أساس هذه الأرقام يمكننا في أضيق الحدود وليس على الأطلاق . وفيما يلي أمثلة لبعض النسب المئوية لتكاليف الاعانات العائلية في بعض الدول عن عام ١٩٥١ : —

في الدول التي تسرى فيها نظم الاعانات العائلية على جميع السكان : كندا تمثل تكاليف نظام الاعانات العائلية فيها ٨ ٪ من الدخل القومي وفي فنلندا ٣١ ٪ من الدخل القومي وفي نيوزيلندا ٢ ٪ في المائة من صافي الدخل القومي .

وفي الدول التي تسرى فيها أسس الاعانات العائلية على أسس مهنية نجد أن تكاليف نظام الاعانات العائلية في بلجيكا الذي يشمل تغطية ذوى الأجور

وفهر ذوى الاجور تمثل نسبة مئوية من الدخل القومى قدرها ٤ ر ٢ بينما:
تمثل هذه التكاليف بلوح مشروعات الامانات العائلية فى فرنسا نسبة قدرها
١٥ ه فى المائة وفى ايطاليا تبلغ نسبة تكاليف المشروع الخاص بذوى الاجور
٥ ر ٢ فى المائة من الدخل القومى أما مشروع لكسمبورج الخاص بذوى الاجور
مضافا الى ذلك تكاليف اعادة الامومة لفهر ذوى الاجور فان ذلك يتكلفه
لها نسبة مئوية تتراوح بين ٤ ر ٢، ٥ ر ٢ فى المائة من الدخل القومى .

٥ - التنظيم الاداري

إننا إذا ما تابعنا المتفاددة في أمر التباين الواضح الذي سبق أن بيناه فيما يتعلق بنظامي الامانات المائتية الاساسيين وأولهما ما يقوم على أساس نفدية جميع السكان وما يعتمد في تمويله على الضرائب العامة وثانيهما ما يقتصر في نطاقه على فئات معينة معينة ويعتمد في تمويله أكثر ما يعتمد على اشتراكات أصحاب الاعمال أو المستثمرين فالتباين واضح أن الدول التي يسرى فيها النظام الاول إنما تتولى الحكومات فيها إدارة نظم الامانات المائتية بها بينما ترى أن الدول التي تأخذ بالنظام الثاني تعتمد في إدارته إلى هيئات تختلف من حكومية بحتة إلى أهلية بحتة وبين هذا وذاك وسط كبير يختلف فيها الصيغة المختلطة التي تصطبغ بها الهيئات الادارية القائمة على تنفيذ نظم الامانات المائتية في كل منها وقد تعتمد هذه الهيئات فضلا عن عدم تماثلها أو تساوى أو تناظر العنصر الحكومى أو الأهلى في كل من أجهزتها وة. نرى أحيانا أن هذه الهيئات تقوم على اتحادات بين أصحاب الاعمال أو بين المستثمرين بأنفسهم .

ونظرا للاختلافات المتباينة العديدة في هذه الاجهزة الادارية في هذه الدول المختلفة نرى أن تشكيلها أو صيغتها حكومية كانت أو أهلية أو مختلطة لا يصلح أن يكون أساسا لدراسة هذه النظم الادارية وإن مرد هذه الاختلافات الواسعة في تشكيلات أجهزة الادارة راجع إلى الألوان المتباينة للحكومات المختلفة وإلى تباين سياساتها القومية وإلى تباين الأطوار التي مر بها نحو اساليب الضمان الاجتماعى وكذا الخلاف الكبير بين مجالات التنشيط فيها وغير ذلك من العوامل التي تجعلنا

في الواقع عاجزين من أن تتخذ التشكيلات الإدارية لنظم الاعانات العائلية أساساً أو أن نعتبرها أساساً ملائماً لدراسة وسائل ادارتها.

ولهذا سوف تتخذ لهذا البحث أساساً آخر مختلفاً عن ذلك كل الاختلاف لبحث ودراسة وسائل ادارة نظم الاعانات العائلية وهذا الاساس في الواقع إقـد وقع اختيارنا عليه لأنه هو الاساس المملى الذي تتوقف عليه ادارة تلك النظم مهما اختلفت تشكيلات الأجهزة الادارية فيها وهذا الاساس الذي نعيمهنا هو ماذا كان نظام الادارة في هذه النظم مركزياً أو هو نظام لا مركزى .

١- النظم الادارية المركزية

تحت هذا العنوان سوف نورد جميع النظم الادارية لمشروعات الاعانات العائلية التي تشترك جميعاً في ظاهرة واحدة تتميز بها جميعاً ونلك الظاهرة هي أن يعتمد في ادارة مشروع - أو مشروعات - الاعانات العائلية الى هيئة مركزية واحدة وإن تكون جميع الفروع الاخرى - حيثما وجدت - في مختلف الجهات تابعة لهذه الهيئة المركزية .

ومن بين الدول التي تتبع هذا النظام في ادارة مشروعات الاعانات العائلية فيما نجد كلاً من استراليا وكندا وبريطانيا وإيرلندا وإيسلندا وإيطاليا ونيوزيلندا وتركيا .

هذا ويصدر بنا في هذا المقام أن نوجه النظر الى أن هذه الأجهزة الادارية في كل من هذه الدول المختلفة لا تقتصر في إدارتها على مشروعات الاعانات العائلية لحسب وإنما تدبر الى جانب ذلك وفي نفس الوقت فروعاً أخرى من فروع الضمانات الاجتماعية وعليها تقع مسئولية تنفيذ هذه الفروع الأخرى فضلاً عن إدارتها لنظم الاعانات العائلية : كما يجب أن لا يغرب عن بالنا أيضاً في هذا المقام أنه يجب أن لا تأخذنا أوجه الشبه القائمة بينها جميعاً الى حد أن نفعل الفارق الهائل الذي يميز طائفتين متباينتين من هذه الدول كل منها تتميز بنظام أساسي من نظم الاعانات العائلية يختلف عن الآخر أما الطائفة الأولى فتشمل كلاً من استراليا وكندا وبريطانيا ونيوزيلندا وجميعها تتبع نظام الاعانات العائلية العامل لجميع السكان أما الطائفة الأخرى فتشمل كلاً من إيطاليا وتركيا وكلاهما تبنيان النظام الذي تقتصر في تطبيقه على فئات محددة من السكان على أسس مهنية . ففي دول الطائفة الأولى تأخذ الدولة على عاتقها تنفيذ نظم الاعانات العائلية وإدارتها مباشرة كجزء من أجزاء النظام العام بالضمان الاجتماعي وذلك بأن تعهد الدولة الى إحدى إداراتها الحكومية بأن تضطلع بمسئولية الادارة وتطبيق التشريع أو التشريعات الخاصة بنظم الاعانات العائلية فيها وذلك إما

مباشرة أو بواسطة مكاتب إقليمية أو محليين لها في مختلف أنحاء الدولة ، ومن هذا القبيل نجد استراليا وكندا ونيوزيلندا .

أما في إيطاليا وتركيا فأتينا نجد أن الأمر يختلف عن ذلك إذ أن مشروعات الأبحاث العائلية فيما يتعلق بالعمل في الصناعة إنما يمد في إدارتها إلى هيئة مستقلة عن الحكومة وأدارتها المختلفة إلا أن هذه الهيئة تستند في تشكيلها واختصاصها في ذلك إلى سند تشريعي ولها من ذلك الكيان الخاص . وإذا ما تابعنا المشاهدة في أمر هذه الهيئة في كل من هاتين الدولتين فأتينا نجد أن في تشكيلها أيضا تشابه كبير ذلك إذ يتضمن الجهاز الإداري لهذه الهيئة ممثلين لبيئات ذات الشأن من العمال وأصحاب الأعمال يشتركون في إدارة هذه الهيئة بممثلين عنهم في تلك الهيئات وهؤلاء الممثلين في تركيا إنما هم أعضاء ينتخبهم البيئات التي يتبعون إليها للاشتراك في هذه الهيئة (ويمثل أصحاب الأعمال ممثلون منتخبون عن الغرف الصناعية والتجارية كما يمثل العمال ممثلون منتخبون عن عمال المؤسسات التي تشملها التغطية) أما في إيطاليا فيعين هؤلاء الممثلون بقرار من وزير العمل والرعاية الاجتماعية بعد أخذ رأي كل من هيئات العمال وأصحاب الأعمال وهؤلاء الممثلون يشتركون مع الهيئة الحكومية في إدارة نظام الأبحاث العائلية ويجلسون معهم في مجالس الإدارة (كما يشتركون في الجمعية العمومية في تركيا) كما أنهم يشتركون في وضع السياسة العامة للإدارة ويساهمون في إدارة أعمال الهيئة المركزية التي يطلق عليها في إيطاليا اسم « المعهد القومي للرعاية الاجتماعية » وفي تركيا « مؤسسة التأمين للعمال » .

من ذلك يتضح لنا أن الأساس في الإدارة يختلف في هاتين الدولتين عنه في الدول الأخرى التي تتولى فيها الحكومة سلطة الإدارة مباشرة ولو أن ضمان الرقابة الحكومية على إدارة هذه المشروعات يكون مكفولا كافيا في هذه الحالات إلى جانب سلطتها التامة في الإدارة إلا أن هذه الأجهزة الإدارية تتمتع بشيء كبير من مزية التفاتة والاعتماد على النفس كما أنها تتميز كذلك باشتراك الهيئات صاحبة الشأن في الإدارة وتحمل المسؤولية ،

(١٢٩)

هذا وما هو جدير بالذكر أنه بينما نجد أن الهيئة المركزية لأدارة مشروعات الإعانة المائلية في كل من تركيا وإيطاليا تضطلع بأدارة باقى فروع الصبان الاجتهائى الأخرى فى كل منهما فأتنا نجد أن إدارة مشروعات الإعانات المائلية تنفرد بنظام مالى خاص دون سائر فروع الصبان الاجتهائى الأخرى . وأكثر من ذلك ، نجد فى إيطاليا أن مشروعات الإعانات المائلية قد عهد فى نظامه المالى إلى لجنة خاصة لها لجان فرعية متعددة تختص كل منها بقطاع معين من القطاعات المختلفة فى ميادين الانتاج .

هذا ونجد أن فى كل من إيطاليا وتركيا فروعاً للإدارة المركزية منتشرة فى أقسام هاتين الدولتين وهى فى إيطاليا تسمى « فرع المديرية للمعهد القومى للرعاية الاجتهائية » بينما فى تركيا يطلق عليها اسم « الوكالة الإقليمية » .

ب- النظم الإدارية اللامركزية

تتميز النظم اللامركزية في الإدارة بأنها تعهد في هذه الإدارة بالمسؤوليات التي تتطلبها إلى هيئات أو تشكيلات قائمة على أسس مختلفة منها ما يقوم على أسس جغرافية ومنها ما يقوم على أسس مهنية ومنها ما يقوم على أسس تأمينية، هذا بينما يترك الهيئات المركزية - إن وجدت هذه الهيئات - اختصاصات أخرى محدودة وهي في جميع الأحوال لا تتعلق بالإدارة وإنما تتعلق بعلاقة هذه الهيئات اللامركزية كل بالآخر وذلك بتنسيق خدماتها وضمان تمازجها وتسوية العلاقات المالية بينها وتسوية أعبائها المالية هذا إلى شيء من الرقابة عليها تضطلع به في بعض الأحيان .

وبهذه الطريقة من طرق الإدارة لا يصبح الأمر في أيدي هيئة مركزية بأي حال من الأحوال فيما يتعلق بالمسائل الإدارية على الأقل بل يترك ذلك للهيئة أو الهيئات الأساسية التي تقوم على تنفيذ مشروع - أو مشروعات - الإعانات العائلية وهذه الهيئات الأساسية هي في الواقع ما يقصد به في كلامنا تحت هذا العنوان بالهيئات اللامركزية .

ومن بين الدول التي تأخذ بالنظام اللامركزي في إدارة نظم الإعانات العائلية نجد كلا من بلجيكا وفنلندا وفرنسا وجمهورية ألمانيا الاتحادية ولكسمبورج وهولندا وبيرو والسويد وسويسرا . هذا ويمكن أن نضيف إلى هذه الدول كذلك حكومة السار وذلك على الرغم من أنه لا يوجد فيها سوى صندوق واحد للإعانات العائلية . هذا كما ويجدر بنا أن نشير هنا إلى أن جميع هذه الدول تتبع نظام الإعانات العائلية القائم على أسس مهنية فيما عدا فنلندا والسويد حيث تطبق كل منهما نظام الإعانات العائلية الذي يشمل في نطاقه جميع السكان على الإطلاق .

هذا وإن الملاحظ أن هناك فوارق أساسية هامة وعديدة بين النظم الإدارية لمشروعات الإعانات العائلية في كل من هذه الدول المختلفة . وطبيعى أن يكون مردّ هذه الفوارق لما هناك من تباين ظاهر في نظم الإعانات العائلية بها من حيث التغطية والمزايا وما هناك من فوارق في أساليب إدارة هذه النظم والبيئات التي تضطلع بها الادارة .

والبيئات الأساسية التي تضطلع بالمسؤوليات الادارية الخاصة بتنفيذ هذه النظم إما أن تكون مستقلة استقلالاً تاماً وإما أن تكون مجرد هيئة مستقلة الرأى والادارة والكيان ولها من النفوذ ما يكفل لأعمالها أن تكون تلقائية ولكنها على الرغم من كل ذلك داخلة في إطار عام لبيئة أخرى أوسع نطاقاً ومتداخلة في الجهاز الحكومى بشكل ما أو بآخر وتخضع للرقابة - المباشرة أو غير المباشرة - الحكومية .

وأن من بين هذه الاجهزة الادارية ما يتمتع بالاستقلال التام الذى لا تشوبه شائبة، وذلك هى الأجهزة التي تقوم بإدارة نظم الإعانات العائلية غير القائمة على تشريع ما وإنما تقوم على أساس اتفاقيات جماعية بين الهال وأصحاب الأعمال أو بين أصحاب الأعمال أنفسهم وذلك فى حالات عدم قيام تشريعات تنظم هذه الإعانات العائلية أو تقررها وذلك هو الحال فى كل من جمهورية ألمانيا الاتحادية وبيرو وسويسرا وذلك فيما يخص بالإعانات العائلية التي تمنح لفيد الزراعيين فى المقاطعات التي لا توجد فى تشريعاتها المحلية ما يقرر هذه الإعانات) وتكون الادارة فى مثل هذه الحالات قائمة على أولئك الذين خلقوا هذه النظم أو ابتدعوها وقرروها أو اتفقوا عليها - بالاتفاقيات الجماعية - كما يكون على هذه البيئات بمقتضى النظم الأساسية التي قامت عليها هذه الإعانات تحديد قيمتها ورسم الطريق الكفيلة بتنفيذ تلك النظم أى أن هذه البيئات الادارية إنما تقوم على أصحاب الأعمال أنفسهم إما فرادى أو جماعات وإما أن تكون الإعانات فى هذه الحالات

مختلفة القيمة أو متساوية ويكون ذلك إما نتيجة لاتفاق أصحاب الأعمال فيما بينهم على هذه الفتات أو عن طريق توزيع المسؤولية فيما بينهم إذا اتحدوا واشتركوا في صندوق موحد أو إذا ما دفعوا لهية تأمينية اشتراكات مقابل تغطية التزاماتهم قبل العمل فأتنا نجد أن هذه الهيئات التأمينية هي التي تقوم بالقسوة أو المساواة فيما بينها بشأن هذه الأعباء العائلية التي تنهها. هذا ويمكن أن يكون هناك اتحاد من أصحاب الأعمال لإدارة نظم الأعباء العائلية لعالم كما هو الحال في عمال صناعة المهاجر التابعين لعدد من أصحاب الأعمال والذين يعملون جميعا في أرض هيس بجمهورية ألمانيا الاتحادية وفي هذه الحالات ليس للحكومة أى تدخل في نظم إدارة مشروعات الأعباء العائلية أو الرقابة عليها اللهم إلا فيما يتعلق بأمر هذه الأعباء كنصر من عناصر الاتفاقيات الجماعية راقب الحكومة حين تنفيذها بواسطة الهيئات المشرفة على رقابة هذه الاتفاقيات. أما وجود جهات حكومية متخصصة في الرقابة على نظم الأعباء العائلية. فذلك مالا وجود له .

وعلى النقيض من ذلك فأتنا نجد أن الهيئات الأساسية التي تقوم بتنفيذ مشروعات الأعباء العائلية في الدول التي تقر فيها هذه الأعباء بتفريعات خاصة - نرى أن هذه الهيئات قد فقدت حريتها التامة في شأن إدارة تلك النظم وذلك لأن هذه التشريعات إنما تمتد من الاستقلال المطلق لهذه الهيئات في شأن إدارة هذه المشروعات وحدث كثيرا من قدراتها التلقائية في تنظيم إدارتها اللهم إلا في الحدود التي سمح بها هذه التفريعات القائمة .

والواقع أن أى تشريع خاص بتنظيم الأعباء العائلية نرى أنه لا بد أن يتضمن أحكاما عديدة منها ما يتعلق بتحديد قيمة هذه الأعباء وهو ما يتعين على الجهة أو الجهة الإدارية مراعاته وليس لها فيه حرية مطلقة وفيما ما يتعلق بتنظيم هذه الهيئات الإدارية نفسها والإشراف عليها وهنا أيضا نجد أن الحرية التامة لهذه الهيئات ليست مطلقة .

أما فيما يتعلق بقيمة الأمانات العائلية وما تقتضيه عليه أحكام التشريعات الخاصة بها في شأن تحديدها فأتينا نجد أن هذه التشريعات إما أن تحدد لهذه الأمانات حدا أدنى لا يجوز الانتقاص منه وفي مثل هذه الحالات تكون الحرية متروكة للأجهزة الإدارية في أن تزيد هذه الغلة أو تلك من الأمانات العائلية (ولكنه يكون محظوراً عليها الانتقاص منها) ويكون ذلك طبعاً في حدود إمكانياتها المالية إذا سمحت بهذه الزيادة ونرى أمثلة لتلك التشريعات في سويسرا حيث تنص القوانين الحامية في المقاطعات على حد أدنى لقيمة الأمانات العائلية للعالم غير الزراعيين وكذلك الحال في النظام الفرنسي إلى ما قبل عام ١٩٣٩. أما في أغلب الأحيان فأتينا نجد أن التشريعات الخاصة بالأمانات العائلية تعتمد إلى تحديد قيمة هذه الأمانات وقيمتها المختلفة تحديداً إجبارياً تلزم به الهيئات الأساسية المختلفة التي تقوم بتنفيذ هذه النظم وأمثلة هذه التشريعات كثيرة فهي موجودة في كل من بلجيكا وفرنسا ولكسمبورج وهولندا والسار. وإن في توحيد قيم الأمانات العائلية وقيمتها ما يستتبع كذلك توحيد الالتزامات المالية التي تقع على عيب المساهمين أو المشتركين أو المسؤولين عن تمويلها وإننا نرى أن ذلك أمر ضروري نظراً للاختلافات الظاهرة في الظروف الديموجرافية السائدة في المناطق المختلفة أو بين أصحاب المهن المختلفة. وتعتمد التشريعات الخاصة بالأمانات العائلية للوصول إلى تحديد هذه الالتزامات إلى أنها تتضمن أحكاماً خاصة بطرق احتساب الاشتراكات المفروضة على أصحاب الأعمال كما أنها ترسم الطريقة التي تناسب الظروف الوطنية (في الدولة التي تصدر فيها هذه التشريعات) فيما يخص توزيع المسؤولية بين الهيئات الأساسية المختلفة التي تقوم بتنفيذ مشروع - أو مشروعات الأمانات العائلية المختلفة ومن أمثلة هذه التشريعات نجد تشريع بلجيكا وفرنسا وهولندا ولهذا نرى أن حرية الاختيار وحرية التعبير التي تكون مكفولة لهذه الهيئات الأساسية إنما تكون في الواقع قاصرة على حد اختيار الطريقة التي تراهي لها أنها أكثر ملاءمة في التنفيذ أو أنها أكثر دقة عند تطبيق هذه التشريعات. هذا يعني نرى أن هولندا قد اقترحت بنظام معقد في شأن

الاعانات العائلية . ويعطى هذا النظام الحرية في تقرير الاستحقاق في صرف الاعانات العائلية لرأى اليه التنفيذية والواقع أنها سلطة واسعة تلك التي تتمتع بها هذه الهيئات في هولندا ،

هذا وإن الهيئات الإدارية الأهلية التي نظمت لوائح العمل بها بمحض حريتها والتي تألفت من أصحاب الأعمال فيما بينهم ، ترى أن مثل هذه الهيئات لا يمكنها الاضطلاع بتنفيذ مشروعات الاعانات العائلية إلا اذا استوفت شرطا أساسيا وهو الاعتراف بها من جانب الحكومة فضلا عن خضوعها لأشرافها والرقابة على أعمالها بمعرفة السلطات الإدارية المختصة . وأمثلة هذه الهيئات الأهلية نجده في بلجيكا وهي ما يسمى هناك « صناديق التسوية الحرة » ، وكذا ، الجمعيات الحرة للنفقة المتبادلة « كما نرى نظيراتها في سويسرا وهي الجمعيات التي تأسست بمقتضى القوانين المحلية والتي تسمى ، صناديق تسوية الاعانات العائلية » كما أن فرنسا إلى ما قبل عام ١٩٤٦ كان بها جمعيات من هذا النوع وكانت تعرف في ذلك الحين باسم « صناديق التسوية » .

وهكذا نجد أن هناك هيئات أهلية لإدارة نظم الاعانات العائلية تتألف من تلقاء نفسها إما من أصحاب الأعمال أو من هيئات العمال المستقلين وكلاهما يعمل في هذا المجال بحرية تامة على أساس « مهني » أو « اتحادى مهني » ، أما اعتراف الحكومة بهذه الهيئات فإنه يكون في العادة مقيدا بشروط عدة وأوضاع معينة نذكر من بينها مثلا الحد الأدنى لعدد المتفعين الواجب استيفاءه لتمكن اعتراف الحكومة بمثل هذه الهيئات (وهذا الشرط تنص عليه التشريعات الخاصة بهذه الهيئات في كل من بلجيكا وفرنسا إلى ما قبل عام ١٩٤٦) هذا وقد تعتمد بعض الدول على إنشاء نظام حكومي مكمل للنظم الأهلية كما هو الحال في بلجيكا إذ يكون الاشتراك في هذا النظام إجباريا على جميع من تعلمهم التخليصة بمقتضى احكام التشريع البلجيكي والذين لا يكونون قد اشتركوا في أى نظام أو صندوق أهلي مستقل .

وتمت مظهر آخر من مظاهر التطور التشريعي في شأن تنظيم الأمانات العائلية وهي التشريعات التي تحدد اختصاصات هذه الهيئات الأساسية المشرفة على إدارة نظم الأمانات العائلية على أسس مهنية أو إقليمية جغرافية في هذه الحالة يكون القانون ملزماً لكل شخص تشمله التغطية بمقتضى أحكام هذا القانون بأن ينضم أو بأن يشترك في الهيئة الأساسية التي يتبعها هو مهنيًا - كما هو الحال في هولندا - أو جغرافيًا - كما هو الحال في فرنسا ، وفي لكسمبورج نجد أن هناك أحكاماً تشريعية مماثلة ولكن الأساس هناك يختلف عنه في كل من فرنسا وهولندا وهذا الأساس هو ما ينقسم به العمل في لكسمبورج إلى مجالين اثنين يجري بينهما التماس وهما العمال والموظفون . أما في السار فهناك صندوق موحد تقوم على إدارة شؤنه هيئة واحدة وبشمل اختصاصه جميع ذوى الأجور في المشروعات الأهلية .

ونرى أن من خصائص هذه النظم التشريعية التي ذكرنا تحديد عدد الهيئات الأساسية التي تقوم بتنفيذ نظم الأمانات العائلية هذا من ناحية ومن ناحية أخرى نرى أنها تحدد العضوية التي تنتمي إلى كل هيئة من هذه الهيئات وتوزيع كية العمل بينها إما على أسس مهنية وإما على أسس جغرافية . ومن هنا نرى أن دساتير العمل في كل منها لا يمكن أن توضع بمحض حرية ذوى الشأن المختصين لحسب (وم أصحاب الأعمال والعمال المستقلون) كما أن هذه الهيئات لا يمكن أن تبقى تحت سلطة إشرافهم ورقابتهم المطلقة وإنما تتمك فيها التوازن وتنظيمها . هذا وضعي من البيان أن تشير إلى أنه ليس من الضروري أن تكون هناك علاقة ما تربط بين هذه العاملين براهلة السببية .

وفي هولندا نجد أن « الاتحادات المهنية » تديرها مجالس إدارة تعين نصف أعضائها نقابات العمال المختصة كما تعين النصف الآخر اتحادات أصحاب الأعمال الذين يعينهم الأمر . (ويجدر بنا أن نشير هنا إلى أن هذه الاتحادات المهنية لا تقتصر في إدارتها على نظم الأمانات العائلية لحسب وإنما يمد إليها كذلك بأدارة

بأنى فروع الضمان الاجتماعى) وكذلك الحال فى حكومة السار حيث نجد أن صندوق الإعانات العائلية تتولى إدارته هيئة تضم ممثلين عن العمال وكذا ممثلين من أصحاب الأعمال .

أما فى فرنسا فإن صناديق الإعانات العائلية فى المشروع العام للإعانات العائلية يقوم على إدارتها مجالس إدارة مكونة من ممثلين عن العمال المتفعين وأرباب الأسر يتخبرهم جمهور المتفعين من أرباب الأسر وتمكاد تكون الإدارة فى المجالس التى اشترنا إليها قاصرة على ممثلى المتفعين لحسب إذ أن نصف أعضاء هذه المجالس من العمال المستقلين لدى الغير وربعهم من العمال المستقلين وأما الربع الباقى فيترك لأصحاب الأعمال وتمتد السلطات الإدارية لصناديق الإعانات العائلية التى اشترنا إليها إلى إدارة نظم الإعانات العائلية لنوى الأجور وكذا نظم الإعانات العائلية الخاصة بنهر ذوى الأجور وذلك على الرغم من استقلال كل من هذين النظامين من الناحية المالية استقلالاً تاماً . أما فى بلجيكا فالأمر يختلف عن ذلك إذ نرى أن نظام الإعانات العائلية الخاص بلوى الأجور إنما تديره « صناديق تسوية المسؤولية » بينما تضطلع بأدارة النظام الخاص بنهر ذوى الأجور « الجمعيات المستقلة للنفقة المتبادل » .

هذا ويجب أن نغير هنا إلى حقيقة هامة فيما يختص بأدارة صناديق الإعانات العائلية فى فرنسا وهذه هى أن إداره هذه الصناديق قد عهد بها كلية إلى ممثلى المتفعين وأما جلوس ممثلى أصحاب الأعمال إلى جانبهم فى مجالس الإدارة فإنه لا يعنى أنهم يمثلون أنفسهم ولكنهم هناك ليسوا بهذه الصفة وإنما ليتوخوا فى الإدارة مصالح هؤلاء المتفعين لاصالحهم كساحمين أو دافعى اشتراكات فى التمويل ، هذا وقد يتطرق إلى الذهن أن هذه المجالس الإدارية التى تشرف على إدارة صناديق الإعانات العائلية فى فرنسا إنما تعمل فى حدود حقبة أو أنها فى الواقع مغلوطة اليد وذلك بسبب النطاق الضيق الذى رسمه التشريع الفرنسى لهذه المجالس بحيث لم يبق لها

حرية تذكر في تصرفاتها الادارية أو المالية في شأن أموال هذه الصناديق ولسكنها في الواقع إنما تضطلع بنشاط اجتماعي واسع المدى وبالغ الأثر وسوف ياتي الكلام عن دور هذه المجالس في هذا المجال عند الكلام عن الآثار الاجتماعية والنشاط الاجتماعي لتنظم الاعانات العائلية في حقل الخدمة الاجتماعية باوسع معانيها في قسم ثالث .

هذا ونجد من المناسب أن نذكر شيئا عن المسؤوليات العليا أو ذات المستوى العالي التي قد تضطلع بها بعض الهيئات الاساسية التي تدير نظم الاعانات العائلية في حدود ضيقة وما تتمتع به في ذلك الشأن من حرية محدودة وذلك فيما يخص بالرقابة أو تضافر الجهود فيما بينها وفي النظر فيما يخص بتسوية المسؤوليات المترتبة على التزامات كل منها بشأن تسديد الاعانات العائلية للدشركين أو المتتمين إلى كل من هذه الهيئات .

أما حق الرقابة فإنه من ناحية المبدأ حق من حقوق الحكومة وسلطانها المختصة بتنظيم الاعانات العائلية فيها كما أن لهذه السلطات حق وضع الشروط والأوضاع التي يجب أن تسير عليها الهيئات الاساسية التي تقوم بتنفيذ وإدارة مشروعات الاعانات العائلية . ونجا لما تقتضى به النظم المتبعة في كل دولة من الدول ترى أن رقابة الحكومة تتغير بتغير أحكام تلك النظم فنجا ما يفرض رقابة شديدة صارمة ومنها ما هو لين هين ومنها ما نجد أنه يادى الشدة في وجهه ما أو آخر من أوجه نظام الاعانات العائلية . كما أن هذه الرقابة قد تتولاها الحكومة بنفسها مباشرة بواسطة إحدى إداراتها المختصة بذلك ومثال ذلك في فرنسا ولكسمبرج ولما أن توكل أمر هذه الرقابة إلى السلطات المحلية كما هو الحال في سويسرا وأما أن تتولاها بواسطة أحد المكاتب الحكومية الملحق بأحدى الإدارات الحكومية كما هو الحال في كل من بلجيكا وحكومة السار : هذا وقد تفوض

الحكومة لإحدى الهيئات أو المؤسسات في حق الرقابة على تنفيذ نظم الإعانات العائلية ويراعى عادة في هذه الهيئة التي قد تفوضها الحكومة في حق الرقابة أن تكون بمثابة مجموعة كبيرة من المجموعات المنية والاجتماعية. وتدير إحدى الهيئات الأساسية ، كما أنه يكون لهذه الهيئة التي لها حق الرقابة حق - بل هو واجبها ومسئوليتها أكثر منه حقها - الاقتراح على الحكومة في شأن ما تراه لازماً من إجراءات بصدد إدارة هذه النظم - وذلك النظام هو ما يتبع في هولندا . وإن في هذا النظام ميزة خاصة لها أثرها وهي أنه يترك للهيئات القائمة على إدارة هذه النظم حق الرقابة عليها دون أن يترك أمر الرقابة للحكومة - الأمر الذي يوفر تلقائية وديمقراطية وحسن تحمل المسؤولية في الأجهزة الإدارية القائمة على التنفيذ والإشراف أو الرقابة .

وعلى التقيض من أمر تشكيل الهيئات التي تباشر الرقابة على مشروعات الإعانات العائلية أو الجهات الحكومية التي تتولى هذه الرقابة نرى أن الهيئات المنوط بها تسوية المسؤولية المالية الخاصة بسداد هذه الإعانات العائلية لمستحقيها وإجراء هذه التسوية فيما بين الهيئات الأساسية المختلفة التي تدير هذه المشروعات ، نرى أن هيئات التسوية هذه تأخذ في تشكيلها صوراً أخرى فمنها ما يتألف من ممثلين عن الهيئات ذات الشأن والذين يقومون بقسط ما أو بدور ما في إدارة هذه النظم ومنها ما يضم إلى جانب هؤلاء ممثلين عن الحكومة . ويكون دور هذه الهيئات غالباً ذا صفة مالية وذلك بأن تباشر عمليات التسويات المالية فيما بين الإدارات المختلفة التي تنفذ المشروعات المختلفة للإعانات العائلية . وهذه الهيئات المختصة بتلك التسويات إما أن تكون هيئات مستقلة لكل مشروع من مشروعات الإعانات العائلية - كما هو الحال في بلجيكا حيث توجد هيئات للتسوية خاصة بمشروعات الإعانات العائلية للنوى الأجور ومشروعات غير ذوى الأجور وقد تكون هناك هيئة موحدة تباشر التسويات المختلفة بين المشروعات المتعددة لنوى الأجور وغير ذوى الأجور - وقد يمتد سلطانها إلى أن تكون هي

المختصة كذلك في إجراء التسويات الأخرى فيما بين الفروع الأخرى الضمان الاجتماعي . ذلك ما يجرى به العمل في فرنسا حيث نجد أن هناك صندوقاً أهلياً موحداً للضمان الاجتماعي بما في ذلك الإعانات العائلية بنظمها المختلفة ولكن هناك هيئة أخرى مركزية خاصة بتولى التسوية فيما يتعلق بمشروعات الإعانات العائلية لدوى المدن الزراعية . أما في هولندا فإن التسويات المالية الخاصة بالنظام العام لدوى الأجرور تتولاه السلطات الحكومية القائمة على الإشراف والرقابة .

أما فيما يتعلق بتنسيق العمل بين الهيئات الأساسية التي تتخذ النظم المتعددة للإعانات العائلية فإنه يكون من اختصاص هيئات أو سلطات خاصة وهذه إما أن تكون هي نفس الأجهزة القائمة على الإدارة أو الرقابة أو كلاهما معا وقد تكون أيضاً هي الهيئات القائمة على التسويات المالية فيما يختص بالمسؤوليات الملقاة على عاتق أجهزة الإدارة المختلفة كما يمكن أن تتألف اتحادات بين هيئات الإدارة للقيام بعملية التنسيق بينها هذا ويمكن أن يختص بهذا التنسيق سلطة حكومية كما يمكن أن يكون من اختصاص أكثر من هيئة واحدة تعمل جميعاً في وقت واحد .

والآن لكي تكتمل الصورة الخاصة بأجهزة الإدارة ونظمها المختلفة يجدر بنا أيضاً أن نذكر شيئاً عن نظم هذه الإدارة فيما يتعلق بالمشروعات الخاصة ببعض الفئات والتي تعتمد في تمويلها كلياً على الضرائب العامة وذلك في الدول التي يجرى العمل فيها بهذه النظم جنباً إلى جنب مع النظم الأخرى التي تكون فيها التغطية قائمة على قنات مبنية والتي تعتمد في تمويلها على من تشملهم هذه التغطية أو من يعملون لديهم مثال ذلك مشروعات الإعانات العائلية لغير ذوى الأجرور في هولندا والمشروعات الخاصة بذوى المدن الزراعية في سويسرا وكلاهما يعتمد في تمويله على الخزنة العامة أو أموال الدولة في نفس الوقت الذي تقوم فيه مشروعات أخرى على أسس مبنية تنفي في تمويلها سياسة الاكتفاء الذاتي . إن إدارة هذه المشروعات الخاصة

قد أغفلنا الكلام عنها في هذا الباب عمداً وذلك لكي نقسح المجال لأهمية النظم الإدارية للشروعات الأخرى وهي المشروعات التي تقوم على أسس طبيعية وهي في الوقت نفسه أكثر انتشاراً وأولى بالأهمية وإن عدنا من كل ما سبق الكلام عنه في هذا الباب من التقرير إنما هو استعراض النظم المختلفة للإدارة في المشروعات القائمة حالياً .

٦ - دور نظم الاعانات العائلية في الحقل الاجتماعي

تحت هذا العنوان العام وهو " أوجه النشاط الأخرى في الرعاية الاجتماعية ، سوف نتكلم عن أوجه أخرى إضافية من أوجه النشاط في الحقل الاجتماعي تقوم بها الهيئات المختلفة التي تدير نظم ومشروعات الإعانات العائلية في البلاد المختلفة وذلك في سبيل تحسين الظروف الاجتماعية للمتضمنين بهذه المشروعات وأسرم وذلك بانضاق بعض أموال هذه المشروعات في هذا السبيل بقدر ما تسمح به الظروف وبالطريقة التي يقع عليها اختيار هذه الهيئات والتي تترك عادة لمحض اختيارهم تبعاً لظروفهم وساحيات المتضمنين في ظل المشروعات التي ينفذونها. وإن الهدف من هذه الرعاية الاجتماعية التي يختلف فيها نشاط هذه الهيئات إنما هو العمل على توفير مساعدات إضافية أو خدمات أخرى تناسب حالة كل أسرة أو منتفع كل بحسب احتياجاته الخاصة وذلك إلى جانب ما تقوم به هذه الهيئات من خدمة موحدة بصرف الإعانات المالية لهذه الأسر . وإن هذه الخدمات الاجتماعية الإضافية تتخذ أشكالاً متعددة بحسب ظروف كل من المحتاجين إليها .

وظاهر من أمر هذه الخدمات بعد أعين عرقلتها وأوضحنا الفرض منها أنها يمكن أن تقدم فقط في ظل النظم الإدارية اللامركزية لمشروعات الإعانات العائلية إذ أن مثل هذه النظم الإدارية هي التي تتوفر فيها صلة أو على الأقل علاقة مباشرة بين الريح الإدارية وبين الأفراد المتضمنين ومن ثم يمكن التعرف في ظل هذه النظم على ساحياتهم الخاصة وظروفهم الطارئة وما يفتقدونه من خدمات إضافية أخرى.

والواقع أننا لا نجد مثل هذه الخدمات تقدمها الهيئات القائمة على إدارة نظم الإعانات العائلية في أكثر من ثلاثة من مجموع الدول التي يشملها هذا التقرير وهي علي وجه التحديد بلجيكا وفرنسا وألمانيا .

ففي السار حيث يتميز نظام إدارة الإعانات العائلية فيه بطبيعة خاصة وذلك من حيث وجود صندوق موحد للإعانات العائلية نرى أن تأدية هذه الخدمات إنما يأتي عن طريق إعانات يقدمها هذا الصندوق للبيئات التي تقوم بتقديم الخدمات الاجتماعية ولهذا سوف يكون معظم الكلام في هذا الباب قاصر على كل من بلجيكا وفرنسا .

ولما نرى أن الأصل في الخدمات الاجتماعية التي تقدم في كل من هاتين الدولتين إنما يرجع إلى ظروف متشابهة ويرجع ذلك إلى تاريخ قديم وهو بدء الأخذ بنظم الإعانات العائلية . ففي الماضي منذ سنة ١٩٢٠ ، ١٩٢٢ بنى في إنشاء صناديق خاصة بالتعويض على أسس أهلية محض وقد لوحظ منذ هذا العهد أن مجرد صرف الإعانات العائلية للأسر المستفعة بهذه النظم قد أثبت عدم كفايته وجدواه في بعض الحالات التي تتدهور فيها الحياة المنزلية للمستفيدين وتصبح أثراً يند حين ذلك لنقص الخدمات الاجتماعية التي لا بد منها لاستعادة الروح المعنوية لمؤلاء الناس ولدهم بالمعونة المادية التي لا غنى لهم عنها في مثل هذه الظروف . ومنذ ذلك الوقت بدأ التفكير في أنشاء هذه الخدمات الاجتماعية ومنذ أن أنشئت وقرر العمل بها لم يتوقف تقديمها للبحاجين إليها على الرغم من التطورات المختلفة التي مرت بها التشريعات الخاصة بالإعانات العائلية والتي استهدفت تأميم تلك النظم وأحلت في فرنسا صناديق الإعانات العائلية محل صناديق التسوية التي كانت قائمة في ظل هذه النظم إلى ما قبل عام ١٩٤٦ وإن الأجهزة الإدارية القائمة على تنفيذ تلك النظم لم تفتأ تقدم هذه الخدمات أو في القليل لم تتوقف عن المساهمة في تقديمها ، والآن وفي ظل التشريعات الحالية لا تزال هناك مجالات لتقديم هذه الخدمات الاجتماعية على الرغم من القيود والتضيقات المفروضة على قيمة ما يمكن أن يساهم به في مثل هذه الخدمات في حقل النشاط الاجتماعي إذ فرضت هذه التشريعات بأن قيمة هذه المساهمة يجب أن لا تتعدى حداً معيناً من مجموع الإيرادات أو المصروفات الخاصة بصناديق الإعانات العائلية .

ففي بلجيكا حيث نجد أن صناديق التعويض التي تنطلي ذوى الأجور من العمال هي التي تخصص بتقديم مثل هذه الخدمات نرى أن ما يمكن أن يدرج في اعتماد الخدمات الاجتماعية من أموال هذه الصناديق إنما يصاب بنقص مضطرد حتى أنه في الوقت الحالي لا يتعدى ما قيمته واحد في المائة من قيمة الأمانات العائلية المتصرفة ومثابا من قيمة الاشتراكات المجموعة ويبلغ ذلك في مجموعه ما لا يقل عن ٢,٣٥ في المائة من قيمة الاشتراكات . أما في فرنسا فأن صناديق الأمانات العائلية فيها يمكن أن تساهم في الخدمات الاجتماعية بما قيمته ٣٥ من مجموع الأمانات المتصرفة لذوى الأجور ومن في حكمهم (وقد كانت هذه النسبة إلى ما قبل ١ أكتوبر سنة ١٩٤٨ هـ في المائة) هذا إلى جانب ٣ في المائة من قيمة الأمانات العائلية التي تصرف لذوى الأجور . ولئن الاعتمادات التي يمكن أن تساهم بها صناديق الأمانات العائلية في فرنسا لا تقتصر على هذه النسب المذكورة بل يمكنها كذلك أن تتلقى مساعدات أخرى من الصندوق الأهل للضمان الاجتماعي وهو الهدية التي تخصص إلى جانب ذلك بإجراء التسويات اللازمة فيما يخص بالمسئولية الملقاة على عاتق الجهات الأخرى المختصة بجميع فروع النظام العام للضمان الاجتماعي وتكون تلك الأمانات مستمدة عادة من فرعه الخاص بصندوق الصحة والخدمات الاجتماعية ، وهذا الصندوق بدوره يعتمد في تمويله على نسبة خاصة تفرض على الاشتراكات التي تجمع بواسطة هذه الصناديق - صناديق الأمانات العائلية ، أما فيما يخص بلوى المهن الزراعية فأنتا نجد أن صناديق الأمانات العائلية الخاصة بهم تتضمن موارد خاصة يمكن أن تخصص لهذه الخدمات الاجتماعية وتقدم منها اعتمادات خاصة تكون تحت تصرف المتفعين منهم والذين يحتاجون مثل هذه الخدمات . والعمال كذلك أيضا فيما يخص بنظم الأمانات العائلية الأخرى المخصصة لفئات معينة من الناس .

وبحال النشاط الاجتماعي الذي تمارسه الهيئات القائمة على إدارة نظم الاعانات العائلية في كل من البلدين يختلف عن الآخر اختلافا ظاهرا فيما بينهما .

ففي بلجيكا يبدو أن الجهود موجهة في الغالب إلى خدمات كثيرة الشبه بخدمات الاختصاصيين الاجتماعيين وتأخذ هذه الخدمات صوراً متعددة في هذا الإطار العام فمنها منح إعانات أو امتيازات خاصة في مناسبات خاصة بحسب موقف كل أسرة من مشاكلها الاجتماعية . هذا وقد انتقص كثير من القدر الذي كان مسموحاً به في شأن المساهمة في هذه الخدمات من أموال هذه الصناديق والتي كانت تحت تصرف الهيئات التي تديرها لهذه الأغراض وذلك فيما تضمنه التشريع الصادر في سنة ١٩٥٢ هذا فضلاً عن إلغاء كثير من ألوان الخدمة الاجتماعية التي كان مسموحاً بها قبل ذلك التاريخ ومنها توزيع الإعانات العينية وإعانات الإقامة خارج محل السكن وإعانات الأجازات والعطلات للأولاد وأصبح تقديم مثل هذه الخدمات قاصر على الحالات التي يصدر فيها وزير العمل والرعاية الاجتماعية قراراً بالموافقة على تقديمها . الأمر الذي حد كثيراً من النشاط في هذه النواحي .

أما في فرنسا فإن الأمر على النقيض من ذلك تماماً إذ أن صناديق إعانات العائلية بها تتمتع بحق يسمح لها بأن تنشئ سياستها الخاصة في مجالات الخدمات الاجتماعية وذلك بالنيابة عن الأسر المستفيدة من هذا النظام ويتم ذلك بطرق شتى يترك لهذه الأسر الاختيار المطلق في اختيار المناسب لها منها . كما أن هذه الخدمات يجري تنسيقها مع الخدمات الأخرى الماثلة والتي تقدمها الهيئات الحكومية أو الهيئات الخيرية الأهلية . هذا إلى أنه يمكن أن تجري المساهمة في مشروعات هذه الخدمات تلك المشروعات التي قد تكون قائمة فعلاً وترى هذه الهيئات أن فيها الكفاية وتم تلك المساهمة بإعانات مالية تتمتع للهيئات القائمة على هذه المشروعات الاجتماعية كما أنه فضلاً عن ذلك يجوز أن تنشأ خدمات ماثلة تديرها هيئات الإعانات الماثلة وتكون مستقلة تماماً عن غيرها مما تماثلها في الهدف أو في نوع الخدمة المقدمة .

وبمجرد هذا هنا أن نشير إلى أن المساهمة بالإعانات للهيئات الاجتماعية القائمة فعلاً إنما هي الطريقة الأكثر انتشاراً في ميدان تقديم الخدمات الاجتماعية عن

طريق مشروعات الإعانات العائلية وفي ذلك ما فيه من مجال لتجربة هذه الخدمات ومدى الانتفاع بها كما أنها تعطي صورة لما يمكن أن يحدث من تطور نشري في قوانين الإعانات العائلية وذلك بأن تتضمن أحكامها رسم السياسة - بل والوسائل - التي يمكن بها أن تقدم الخدمات الاجتماعية - الأخرى - لأسر المنفعين بنظم الإعانات العائلية الذين قد يحتاجون لمثل هذه الخدمات .

وإن في تناول مثل هذه البرامج الواسعة النطاق والأخذ بها لما يستدعي كذلك استصدار بعض القواعد والتعليمات اللازمة في مثل هذه الأحوال في شأن تنظيم هذه الخدمات وتنسيقها وإدارتها وتحويلها وغير ذلك .

وتحقيقاً لهذا الغرض نجد أن فرنسا قد عمدت إلى أن تولى « اللجنة الفنية للصحة والرعاية الاجتماعية » بها وضع الأسس والخطوط الرئيسية فيما يتعلق بما يجب أن تحققه صناديق الإعانات العائلية من خدمات اجتماعية وذلك على مستوى أهل عال . أما ما يترك البت فيه على مستوى إقليمي فإن أمره قد ترك إلى مجالس خاصة تولى رسم البرامج لهذه الخدمات وتنسيقها فيما بين الهيئات الأساسية التي تنفذ مشروع الإعانات العائلية وبين الهيئات الأخرى التي تولى تقديم مثل هذه الخدمات . . هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن صناديق الإعانات العائلية تمثل إدارتها بممثلين عنها في كل من « اللجنة الفنية للصحة والرعاية الاجتماعية » وكذا « المجالس الإقليمية »

هذا وقد حددت اللجنة الفنية للصحة والرعاية الاجتماعية أهم مظاهر الخدمة الاجتماعية التي يمكن أن تزاوِل النشاط فيها صناديق الإعانات العائلية فيما يلي :

مساعِدة الأسكان ، ومساعِدة الأجلال ، ومعوِنة المعيشة المنزلية ، وإعانة الإقامة خارج محل الإقامة لكل من الأم والأولاد ، وكذا الإعانات والمساعدات الإضافية الأخرى وخدمات الاختصاصيين الاجتماعيين . هذا وتحديد

قيمة ما يمكن أن يخصص للمساهمة في كل من هذه الخدمات الاجتماعية بنسب مئوية تعين الحد الأقصى والحد الأدنى للاعتادات التي تخصص لكل منها .

وفي تلك الحدود المرسومة تتمتع صناديق الاعانات العائلية بحريتها في شأن ما يمكن أن تتخذه تلقائياً من قرارات بشأن توزيع هذه الخدمات وحرمتها في ذلك غير مسيرة وفي تلك الحدود التي يتسنا يمكن أن نشاهد ونحكم على ما تتخذه الهيئات القائمة على إدارة وتنظيم تلك الخدمات من قرارات تلك الهيئات التي تتألف من ممثلين عن المتفعين والتي تصدر قراراتها وتسير أمور ما كما يترامى لها وبحسب حاجياتها . وإن المسؤولية في شأن توجيه هذه الهيئات وما تؤديه من خدمات إنما تقع على طاقق المجالس الادارية التي تمثل هذه الهيئات . وإن تشكيل هذه الهيئات من أعضاء منتخبين بواسطة المتفعين أنفسهم لما يضمن أنهم عالمون كل العلم بما هم في حاجة إليه من هذه الخدمات وإن ذلك لما يؤهلهم للكفاية المطلوبة في أمر الهبة التي تدير الجهود في هذه الميادين المختلفة من الرعاية الاجتماعية وبما يضمن أن تكون تلك الجهود أكثر فائدة وإثماراً . وإن الجهود التي تبذل في هذا السبيل إنما يرجع اختلاف مناهجها إلى ما هو ضروري من توجيهها نحو مقابلة الاحتياجات المختلفة لأسر المتفعين وإلى أن هذه الاحتياجات تختلف طبيعتها وأنواعها باختلاف البيئة في الانحاء المتفرقة من الدولة .

ولئنأ لنرى من هذه الزاوية أن هذه الخدمات الاجتماعية الإضافية ليست بشأ أو امتداداً لما تؤديه هيئات التسوية أو صناديق التسوية الخاصة بمختلف فروع الضمان الاجتماعي وإنما هي خدمات يمكن أن تعتبر إلى حد كبير مما يدخل في مجالات تطبيق نظم الاعانات العائلية على نطاق أوسع وإنها لذلك تعتبر مما يدخل في دائرة اختصاص صناديق الاعانات العائلية إذا ما مكنت من تأدية رسالتها على وجه أكمل .

وإننا نلاحظ في هذا المقام أننا أولينا النظام الفرنسي فيما يخص هذه الخدمات الاجتماعية الإضافية كثيراً من الاهتمام ولكننا نرى أنه أدل لهذه الأهمية إذ هو النموذج القيم لتجربة ناجحة لنظم الإعانات المالية ذات الإدارة اللامركزية ومدى ما يمكن أن تحققه هذه النظم من خدمات في هذا الميدان الاجتماعي .

كما أننا لا ننكر أن تقييم هذه الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الهيئات القائمة على إدارة مشروعات الإعانات المالية إنما يكون من طريق مقارنة هذه الخدمات بالنسبة لما يقدم منها تحت ظل النظم والتشريعات الاجتماعية الأخرى القائمة في الدولة ذات الشأن وإن من المسلم به قطعاً أن هناك هيئات أخرى مختلفة تقوم بتقديم مثل هذه الخدمات بطرق مختلفة ولتضرب لذلك مثلاً ما يحدث في بلجيكا بشأن إعانات الأجازات التي تمنح لأسر ذوى الأجور . فترى أن هناك تشريعاً خاصاً صدر في بلجيكا ينظم هذه الإعانات ويكفل دفع مائة مائة في حالات الأجازات السنوية لذوى الأجور وينظم تمويل هذا المشروع من اشتراكات خاصة تقدم قيمتها بالنسبة لما تتكلفه كل أسرة وبالنسبة لما تستحقه من إعانات عائلية ويدير هذا المشروع نفس الجهاز الإداري لنظام الإعانات العائلية لذوى الأجور هناك وإن في وجود هذه المؤسسة في النظام البلجيكي ما يجعل أية مساعدات تمنح في صدد الأجازات السنوية من اعتمادات الخدمات الاجتماعية الإضافية عديم الأهمية ولا لزوم له إن لم يكن ضرباً من ضروب الازدواج والعبث .

ومن ناحية أخرى نرى أن الإعانات التي تمنح لأسر المتقاعين مما يقع تحت طائلة ما يسمى « المزايا الاجتماعية الإضافية » يمكن أن تكون من اختصاص هيئات أخرى مستقلة تمام الاستقلال عن مشروعات الإعانات المالية وما تخضع إدارته من هيئات وتشكيلات إدارية . ولهذا فإتينا نجد أن أى جهد تبذله إدارات مشروعات الإعانات المالية في هذا السبيل لا تمس إليه ضرورة ولا لزوم لاستمرار بذله ما دام في غيره ما يفوق عنه بديلاً .

وقبل أن نختم كلامنا في هذا الباب من التقرير يجب علينا أن نوجه النظر إلى حقيقة هامة أساسية فيما يتعلق بهذه الخدمات الاجتماعية الإضافية وهي أن درجة الحاجة إلى هذه الخدمات ومدى تعددها وما تتضمنه من ألوان مختلفة من ضروب الخدمات الاجتماعية إنما يتوقف إلى جانب الظروف المحلية التي تحدد حاجيات أسر المنتفعين من هذه الخدمات على مستوى المعيشة التي يتمتع بها هؤلاء المنتفعين في كل دولة .

أستنتاجات

لقد جاء هذا التقرير قاصراً على تصوير مجرد فكرة عامة للوحدات الحالية الخاصة بالإعانات العائلية كما أنه لم يتعرض في قليل أو كثير - اللهم إلا ببعض الإشارات العابرة في قليل من المناسبات - إلى تاريخ تطور التشريعات والأدوار المتتابعة التي مرت فيها نظم الإعانات العائلية المختلفة كما أن التقرير كذلك لم يحاول أن لمسوق فيه أسباباً أو مبررات لبيان الطريقة التي اتخذتها هذه التشريعات أثناء عمليات نموها وتطورها نحو التقدم .

على أنه يبدو أن من الممكن وعلى ضوء ما تقدم من هذا التقرير أن نصل إلى تكوين فكرة واستخلاص بعض الحقائق العامة ذات الفائدة كما أنه يمكن التصرف كذلك في بعض المشاكل التي صادفت تطور هذه التشريعات .

وإن من الواجب وقبل كل شيء أن نفهم ونأخذ في تقديرنا تلك الحقيقة الأساسية وهي أن مشاكل حماية الأسرة كما نراها حالياً لم تبرز على حقيقتها هذه إلا منذ عهد قريب كما أننا نلاحظ أنه حتى تلك التشريعات والأحكام الخاصة بتنظيم بعض الأخطار الاجتماعية إنما تطورت تدريجياً لكي تشمل في تنظيمها الأسرة بأكملها بدلاً أن تظل قاصرة كما كانت في أول عهدنا على تنظيمية الأفراد وهكذا بدأ التفكير يتسع نطاقه بعد أن كان مقيداً في حدود الفردية في مثل هذه الأحوال ولكن على الرغم من هذا التطور في الفكر والتقدم في التشريعات فإننا نجد أن أحكامها قد اقتصر في تنظيمها للأسرة أو الجماعات على أحوال معينة محدودة يمكن أن تتأثر بها حياة هذه الأسرة أو الجماعات . وعلى الرغم من أنه من المسلم به قطعاً أن الضمانات التي تقدم عادة للأفراد إنما يجب أن تمتد في تنظيمها لحماية معولهم واكتنا مع ذلك نجد أن التشريعات والنظم الاجتماعية لم يظهر عليها أنها

قد استوعبت هذه الحقيقة - إلا مؤخراً وأخيراً جداً فقط حيث أصبحت تشريعات يبدو فيها الوعى ظاهراً بأن هناك مشاكل معينة تستوجب أن تكون الحماية أو الضمانات التي تقدم فيها إنما تقدم للأسرة كلها كوحدة واحدة .

وإذا سلمنا بأن أمن الأسرة إنما يعنى على وجه التأكيد أن توفر لها الظروف المادية التي سوف تضمن تحقيق الهدف المقصود من هذا الأمن وهو تثبيت أركانها من النواحي الاجتماعية فإن ذلك الاستعداد الاجتماعي إنما يكون من توفير دخل أساسي كاف لكل أسرة بحسب احتياجاتها والواقع أن هذه مشكلة المشاكل على مر الأزمان في حدود الأطار العام لنظم الضمان الاجتماعي على اختلاف أنواعه ترى أن الأعانات الماثلية إنما تمثل التمييز الصادق لاعتراقنا بحقيقة ثابتة وهي أن الموارد المالية التي تمتدعها المعيشة المنزلية لا يمكن أبداً أن تعتمد اعتماداً كلياً على الدخل المستمد من العمل في مهنة ما فحسب وإنما يجب أن تنعكس عليها صورة - ولو إلى حد ما للأعباء والتنفقات سوف التي تتحملها المعيشة المنزلية وذلك بأن تكون هذه الموارد المالية المستمدة من العمل بحيث تعطي صورة لما سوف تكون عليه هذه المعيشة ولكنها لا تكون في درجة من الأهمية بحيث تفرد هي بتقدير ما يمكن أن يصل إليه هذا المستوى .

وليس المجال هنا مجال مناقشة الأسباب التي من أجلها برزت مشكلة دخل الأسرة بالصورة التي نصورها لها في عقولنا في هذه الأيام على خلاف ما كانت عليه هذه الصورة في الماضي ولكننا سوف نكتفي هنا بما اقتضت به أذهاننا في الوقت الحاضر وبعد أن دخل في نطاق النظم الاجتماعية نشاط جديد وهو نشاط الميثاق الخيرية الأهلية وما تلا ذلك من تدخل الحكومات بفرض تشريعات تنظم هذا النشاط على مستوى أهل عال يشمل في كثير من الأحيان جميع السكان أو في القليل نسبة كبيرة منهم وسوف يبرز من هذا الاقتناع بما آلت إليه الصورة

التي يجب أن تكون عليها موارد الأسرة أخيراً سؤال هام وموضوع هذا السؤال إنما هو اهتمام الهيئات الدولية بهذا الموضوع ومدى تأثير هذه الهيئات على تطور النظم الاجتماعية في الدول المختلفة ومدى استجابة هذه الدول إلى الأخذ بنظريات تلك الهيئات . والآن سوف نعى بمناقشة الاتجاهات الدولية في هذا الصدد وما استتبع هذه الاتجاهات من تقدم في التشريعات الدولية في هذا المجال .

ففي عام ١٩٤١ في فيلادلفيا ثم في عام ١٩٥٢ في جنيف عمدت هيئة العمل الدولية في اجتماعها سالف الذكر إلى إثارة هذه المشكلة بشكل واضح جلي وذلك بأن قررت رسمياً أن تندرج مشاكل الإعانات العائلية كموضوع من موضوعات المناقشة والبحث أمام الهيئات الدولية التي تمتع بمشاكل "ضمان الاجتماعي" . وكان هذا الاهتمام دليلاً على أهمية هذا الموضوع .

وقد أصبحت نظم الإعانات العائلية في هذه الأيام إحدى المقومات الأساسية لنظم الضمانات الاجتماعية في الدول المختلفة وذلك أمر لا شك فيه . وإن هذه الإعانات إنما توفر الحماية والرعاية للأولاد ، تلك الحماية التي يجب أن توفرها لهم نظم الضمان الاجتماعي عن طريق تيسير الحصول بصفة مستمرة على الوسائل الضرورية التي تكفل لإعالتهم وتربيتهم وحياتهم في مستوى لائق وفي ظروف ملائمة .

وليس بالأمر العجيب أن ترى توصية هيئة العمل الدولية إنما تنعكس عليها تلك التطورات الحديثة وما أصابت نظم الإعانات العائلية في الوقت الحاضر من تقدم وذلك بأن حاولت مختلف الدول أن توأمت بين قيمة وأنواع هذه الإعانات وبين احتياجات الأسرة الحقيقية وظروفها المختلفة ،

فنظم الإعانات العائلية منذ ذلك الحين في تطور وتقدم مستمرين وهي إما أن يكون مجال تطبيقها قد امتد إلى أن أصبحت التغطية فيها شاملة لجميع السكان أو

في القليل الى أن تشمل الجانب الأكبر والعالية المظلي من أقسامهم ، وإما أن قيمة الاعانات العائلية التي كانت تصرف قبل ذلك قد زينت فئاتها بحيث أصبحت بعد ذلك أكثر أهمية في التأثير على ميزانية الأسرة وإما أن تكون هذه الاعانات قد اشتملت على فئات جديدة بحيث يتقرر حق صرفها للأسر قليلة العدد والتي كانت محرومة منها في ظل النظم السابقة التي كانت تولى بها الأسر الكبيرة دون الصغيرة وإما أن التي الحد الأقصى للدخل الذي يجعل الأسرة مستحقة في صرف هذه الاعانات - الأمر الذي كان يهدف في الماضي إلى أن يقتصر في صرف هذه الاعانات على الأسر الفقيرة فحسب وإما أن يكون مظهر التقدم في هذه النظم بإدخال فئات جديدة إضافية أو تعديل الفئات القديمة بحيث يستهدف هذا التعديل المقابلة والتناسب بين قيمة هذه الاعانات وبين حاجيات الأسرة وإما أن يأخذ هذا التطور صورة أخرى وهي إدخال الممولين من غير الأولاد ضمن هؤلاء الذين يستحق عنهم صرف تلك الاعانات العائلية . وهكذا نجد في كل ما تقدم بعض مظاهر التقدم سردانها في اختصار وهي قليل من كثير غيرها يمكن أن تأخذ صورة التطورات في هذه النظم في الدول المختلفة . هذا وقد لوحظ أن معظم ما أصابت نظم الاعانات العائلية من تقدم في الدول المختلفة إنما آتى في أعقاب الحرب العالمية الثانية . ونواقع أن هذه جميعا إنما هي مظاهر لمحاولات بلوغ الاستقرار الاجتماعي بعد الحرب .

هذا وقد صادفت هذه التطورات والتغيرات في نظم الاعانات العائلية كثيراً من المشاكل والصعوبات . وليس غريباً ما سبقت الإشارة إليه من صعوبات تقاسية اعترضت بعض النظم الخاصة ببعض الفئات الاجتماعية كغير ذوى الأجور مثلاً وذلك طبعاً إذ أن تحويل هذه النظم إنما يعتمد عليهم وحدهم - دون أية إعانات أو موارد أخرى - الأمر الذي جعل تحقيق هذه المشروعات في بعض الدول التي تأخذ بنظم الاعانات العائلية للمرتبة أمراً صعباً لما يتضمنه هذا النظم من

أعباء مالية عن المتفعين وهم أنفسهم في ظروف قاسية .

وبالإضافة إلى ما سبق يسانه من صعوبات اعترضت تطور نظم الإعانات العائلية فود أن نذكر أن التعارض بين هذه الإعانات وبين الأجور لا يزال قائماً في بعض الأذهان . وقد بدأ ذلك في وضوح في إجابات بعض الدول . كبداً أن هذا التعارض له ماله من خطورة على تلك النظم مما حدا بالمفكرين في تعديل هذه النظم أن يحاولوا تجنب هذا التعارض في نظمهم الجديدة وذلك بأن يفكروا في وسائل وأساليب أخرى تقوّل مشروعاتهم .

وإن هذه الصعوبات المالية التي تعترض نظم الإعانات العائلية لما يجعل من الصعب أن توفّق هذه النظم بين قيمة هذه الإعانات وبين الاحتياجات الأساسية للأسرة وإن تمت محاولات تبذل في هذا السبيل بقصد تحقيق هذه الغاية إنما يرجع إلى الصعوبات المالية التي تقاسمها مثل هذه المشروعات . ولنضرب لذلك مثلاً تلك الدول التي تقتصر حداً أدنى لعدد الأولاد الذين يجب توافرهم في الأسرة - حتى تصبح مستحقة في صرف الإعانات العائلية وكذلك الدول التي تشرع الحدود التي يمكن في نطاقها أن يستمر صرف هذه الإعانات . ومن الأمثلة الدالة على ما تلاقيه هذه المشروعات من صعوبات مالية تلك المشروعات التي تعتمد إلى حرمان الأسر ذات الولد الوحيد أو الولد المولود الواحد في سبيل زيادة الإعانات العائلية للأسر الكبيرة كما أن من بين الأمثلة التي توضح بعض المحاولات في سبيل التغلب على الصعوبات المالية التي تلاقيها هذه النظم أن ترسم قنات الإعانات العائلية على أساس زيادتها كلما زاد عدد الأولاد المولدين وذلك عن طريق زيادة الإعانة التي تقرر للولد الواحد كلما زاد ترتيبه وقيا في الأسرة والواقع أن النظام الأكثر ملائمة لمقابلة ظروف الأسرة إنما هو الذي يعتمد في تقرير قيمة هذه الإعانات العائلية على عمر الولد وإن في ذلك أكثر المقابلة للأعباء المالية والمادية المتحملة في سبيل إعالة وترتيبه كما أنه أكثر تحقيقاً لمبادئ وأهداف نظم الإعانات العائلية .

هذا ويجدر بنا في هذا المقام أن نشير إلى ما تقتضى به بعض نظم الاعانات العائلية الأهلية في بعض الدول من كيفية معاملة بعض الفئات الذين يعملون خارج أرض أوطانهم وبعبارة عن محل إقامتهم المعتاد مثال هؤلاء عمال الحدود والعمال الذين يعملون في مشروعات خارج نطاق الدولة التي يسرى فيها نظام ما من نظم الاعانات العائلية . وهنا تبرز عدة أسئلة فيما يتعلق بما إذا كان من الممكن أن يمتد نطاق العمل بهذه النظم إلى خارج حدود الدولة التي شرعته وما إذا كان المواطنون الذين يعملون خارج هذه الحدود يمكن أن تشملهم التغطية ويكون لهم الاستحقاق في صرف هذه الاعانات وما إذا كان المهاجرون إلى بلد آخر يمكن أن يستفيدوا من نظم الاعانات العائلية . كل هذه المسائل إنما هي محل بحث جدى ويبدل فيها نشاط حاد بأمل توضيحها هذا إلى أنه في كثير من الأحوال التي ذكرنا نجد أن هناك بعض اتفاقيات دولية متبادلة يمكن على أساسها حل هذه المشاكل بحسب ما تقتضى به نصوص هذه الاتفاقيات المتبادلة في شأن معاملة هؤلاء الطوائف من العمال الذين إما أن يكونوا مهاجرين أو أن يكونوا مقربين غربة مؤقتة .

هذا ويجب أن يكون من المفهوم أو من المتوقع أن طبيعة نظم الاعانات العائلية إنما تقتضى بأن يكون صرف هذه الاعانات مستمراً إلى حد ما ويكون هذا الحد موضع التحديد في كل دولة من الدول التي تدخل هذا النظام في تشريعاتها .

وكما سبق أن ذكرنا في مناسبات عديدة في هذا التقرير أنه ما من دولة من الدول أمكنها أن تصل في نظامها الخاص بالاعانات العائلية حد السكال فيما يتعلق بتقرير فئات من هذه الاعانات يمكن أن تغطي جميع تكاليف إعالة الأولاد وما تقتضيه تربيتهم وإنما نجد أن أبعد ما في الإمكان إنما هو أن وصلت هذه الاعانات من القيمة في بعض الدول بحيث تجاوزت - قليلا - ذلك الحد الأدنى الذي رسمته لها توصية هيئة العمل الدولية في شأن الضمان الاجتماعى وبذلك نرى أن هذه

الإعانات إنما تغطي على أحسن الظروف والاحتمالات نسبة لفظ من تكاليف إعالة الأولاد .

وله على الرغم من أن من طبيعة هذه الإعانات العائلية أن تختلف درجة الحاجة إليها وشدة الموز لها باختلاف مستوى نفقات المعيشة وأن أهميتها بالنسبة للأسرة إنما يتناسب وما تقابله هذه الإعانات من تكاليف تغطيتها إعالة هذه الأسرة ولكتنا - مع ذلك - لا نجد أن هناك من النصوص الواضحة الصريحة في تشريعات هذه النظم ما يكفل تعديلها بحسب مستوى نفقات المعيشة اللهم إلا في النذر اليسير من الدول التي شملها هذا البحث .

والواقع علميا أن تعديل نفقات هذه الإعانات بما يتناسب ومستوى نفقات المعيشة لا يمكن أن يتم إلا بقرار من المؤسسة التي تتولى إدارة المشروع والواقع علميا كذلك أن هذا القرار لا يصدر إلا بعد أن يتضح لهذه المؤسسة ثمت فارق هائل بين مستوى نفقات المعيشة هناك وبين قيمة الإعانات العائلية - الأمر الذي يمكن معه أن تصبح نسبة كبيرة من الأمر المنتفعة مهمة أمورها وفي حالة يؤمن شديد . والمعاهد علميا أيضا أن هذه المؤسسات لا تستجيب إلى هذه الظروف استجابة مرة أو احتياجية تلقائية وإنما الأجدى والأنسب أن يكون هناك نص - أو نصوص - في مشروع الإعانات العائلية يقضى بتعديلها أو مراجعتها دوريا أو كلما كان ذلك ضروريا لمراعاة درجة تناسبها مع نفقات المعيشة في كل حين .

وهنا في هذا المقام يبرز أيضا أسئلة عديدة قد أشير إليها في بعض المناسبات في هذا التقرير . وهذه الأسئلة هي عما يمكن بحسه على ضوء وجهة النظر التي سبق بيانها في الفقرة السابقة وهي فيما يتعلق من جهة ما بما هي النسبة التي تنطليها الإعانات العائلية من تكاليف إعالة الأولاد فعليا وكيف يمكن تقدير هذه النسبة ومن جهة أخرى ما هي قيمة هذه الإعانات العائلية بالنسبة للأجر الاساسي المعتمد (أجر

العامل غير الماهر مثلاً) والواقع أن دراسة هذه الأسئلة لا يمكن أن يخلو من صموبات جمة وذلك على الرغم من أن في دراستها فائدة كبيرة وخاصة من وجهة نظر المقارنة بين المشروعات المختلفة لنظم الإعانات المائلية . ذلك لأن المفاضلة بين مشروع ما وبين غيره من المشروعات لا يمكن أبداً أن يدل عليها مجرد ورود أرقام هي قيمة هذه الإعانات بالعملة المختلفة في كل من الدولتين موضع المقارنة .

وإذا كان من الميسور نسبياً أن نرسم صورة تقريبية عامة للتطورات التي مرت بها مشروعات الإعانات المائلية فإن من الأصوب علينا كثيراً أن نرسم ما وراء تلك التطورات من أسباب أو مبررات أدت إلى تحولها في الإشكال التي مرت بها هذه المشروعات في الدول المختلفة كما أنه من الصعب علينا أن نعب عن هذه الأسباب أو المبررات بالطريقة التي يمكن أن تستفيها الدول المختلفة أو المعترف بها دولياً ولكن على أي حال يمكننا أن نضوخ هذه الأسباب في قول سهل لئن بأن نقول أن جميع هذه التطورات إنما كانت تستهدف في جميع الأحوال العمل على تحسين مستوى المعيشة حيثما كانت .

وإن المرء لا يسهه إلا أن يشعر بشيء من الصدمة حينما يبين الحقيقة الواقعة في أن أكبر النجاح الذي حققته نظم الإعانات المائلية في تاريخ تحولها وأن أكبر الزيادات التي طرأت على قضايتها أو قيمتها إنما كانت ملازمة للظروف التي تميزت بالآزمات الاقتصادية أي في خلال تلك السنوات العصيبة التي آتت في أعقاب الحرب العالمية الأولى والأزمة المالية الاقتصادية التي مرت بالعالم في عام ١٩٢٩ وما تلا ذلك الحال في أثناء الحرب العالمية الثانية وفي خلال الأعوام التي تلتها ،

وإن هذه الحقيقة يذكّر أن نوضحها بأمثلة كثيرة مما طرأ على نظم الإعانات المائلية في مختلف دول العالم من تقدم واتساع نطاق : ففي كل من غربنا

وبلجيكا تم إنشاء صناديق التأمين الأهلية (وكان ذلك في عام ١٩٢٠ في فرنسا وفي عام ١٩٢٢ في بلجيكا) وكان ذلك الوقت الذي ارتفعت فيه تكاليف المعيشة ارتفاعا كلن سريعا ومضطردا إلى حد جعل كثيرا من الأسرى حالة دققة وحرجة وفي هذه الحقبة من الزمان لم يكن من السهل أن تتابع الزيادات في الأجور لتتبع مع التزايد في نفقات المعيشة من غير أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع آخر تصاب به تلك النفقات من جراء زيادة الأسعار . أما في إيطاليا فقد شرع أول مشروع للأعانات المالية في عام ١٩٢٤ وكان ذلك خاصا بالعمال الصناعيين كما أنه كان وسيلة لهم تموضهم عن هبوط مستوى الأجور الذي أصاب الطبقة العاملة في هذا الوقت حينما خفضت ساعات العمل من ٤٨ ساعة إلى ٤٠ ساعة في الأسبوع . وفي فنلندا أُنشئ صندوق الأعانات العامة للأرلاد في عام ١٩١٧ وكان ذلك في نفس الوقت الذي استحدث فيه نظام الأجر الإضافي للأسرة وكان استحداث ذلك الأجر الإضافي إنما هو وسيلة من وسائل العمل على تجنب الزيادات المضطردة السريعة في المستوى العام للأجور . وهكذا : وهذه المناسبة يمكن الإشارة هنا إلى أن مثل هذه الظروف إنما هي التي حدثت بولاية نبرسوت وبارو (وبارو الجديدة الجنوبية) بإستقاليا أن تسبق باقي تلك القارة في إدخال نظم الأعانات المالية فيها .

من كل ذلك يبدو واضحا دون شك أن الفترات العصيبة اقتصاديا إنما هي أنسب الأوقات التي يمكن خلالها أن تصيب نظم الأعانات المالية تقدما مذكورا وأن تحقق فيها نجاحا ملموسا . كما أن القول نفسه يمكن أن ينطبق على باقي فروع الضمان الاجتماعي . وأتينا نرى أنه يبدو أن الحاجة إلى هذه الأعانات المالية إنما تبلغ أقصاها في الأوقات التي تقل فيها القيمة الحقيقية للأجور وتنخفض فيها قيمتها الشرائية وذلك إما عن طريق انخفاض تلك الأجور نفسها ماديا وذلك في أوقات الأزمات والبطالة وإما أن يكون ذلك عن طريق ارتفاع محسوس يصيب

الأسعار بوجه عام وهذا هو الأغلب والأكثر جدوى فيما يختص بزيادة هذه الإعانات . وإن من المشاهد أنه في مثل هذه الظروف لا يكون تأثير العمل بها متساويا بينهم جميعا وإنما يختلف الحد الذي تتأثر به فئة من هؤلاء العمال عن الأخرى وإن العمال ذوي الأسر أكثر تأثراً بهم أول من تؤثر عليهم مثل هذه الفوارق تأثيراً جدياً ولهذا كانت النتيجة الطبيعية وجوب مساعدتهم وأن تنهض إلى تحقيق هذه المساعدة نظم الإعانات المالية وذلك بأن تتناولها التعديلات التي تقضى بتحسينها أو زيادة فئاتها ومن ثم يكون ما يصيب هذه النظم من تقدم أو نجاح في تطوراتها على مر الأيام.

هذا وإن العوامل الاقتصادية لا تقتصر في تأثيراتها على طبقة العمال الصناعيين والتجارين لخصب وإنما تمتد طبعاً إلى غيرهم من غير ذوي الأجور أو ذوي المهن غير الصناعية وحديثاً في التدليل ذلك أن نستعيد إلى الآن ما حدث في هولندا عام ١٩٥١ حينما أصبحت طبقة العمال من غير ذوي الأجور في حالة مالية سيئة للغاية وذلك في أعقاب الحرب العالمية الثانية - الأمر الذي حدا بالحكومة هناك إلى إدخال نظام الإعانات المالية لغير ذوي الأجور لتفادي تلك الحالة . وكذلك الحال في سويسرا عندما لوحظ أن هناك قائماً من الأرياف يهاجر إلى المدن التي غصت بهم واضطرت الحكومة لوقف هذه الهجرة أن تعمل على تحسين مستوى المعيشة في الريف للزراعيين وفلاحى الجبل وذلك بتحسين ظروفهم وقد أدى ذلك إلى إقرار قانون اتحادى في عام ١٩٤٤ بقرار منح إعانات مالية لهاذين القسمين وذلك تشجيعاً لهما على الاستمرار في الحياة في الريف والجبل .

هذا ويبدو أنه في أعقاب الحرب العالمية الأولى كانت الظروف ملائمة لتحقيق السياسات التي تهدف إلى استبقاء مستوى معيشة الأسرة عند حد لائق وكان ذلك على الشخص عن طريق توفير الإعانات المالية الكافية ونظراً للظروف الاقتصادية التي كانت سائدة وقتذاك وما لازم تلك الحفظة من أزمة مالية تأثرت بها جميع دول العالم تقريباً . ولقد كان في هبوط مستوى الدخل القومي - ومن ثم

ما يستتبع ذلك من هبوط في متوسط دخل الفرد من ذوى الأجور إنما أدى إلى أن أصبح عدد الأسر التي يمكن أن تعتمد في معيشتها على موارد دخلها من الأجور قليلا ، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إعادة توزيع هذا الدخل القومي أو دخل ذوى الأجور حتى يمكن تجنب وقوع الأسر في ويلات اجتماعية قد تضرر على كيانها تأثيراً سيئاً وواضح أن الأسر الكبيرة هنا إنما تتأثر في هذه الظروف أكثر من غيرها إذا ما هبط المستوى العام للمعيشة .

وإذا ما سلطنا بأن الظروف المعيشية التي مرت باقتصاديات الدول المختلفة في السنين الأخيرة إنما يرجع إليها الفضل في أنها توفر الجو الصالح والفرصة الملائمة لتطور نظم الاعانات العائلية وتقديمها ونجاحها في أن تكون عاملاً أساسياً من عوامل استبقاء الظروف الملائمة للمعيشة في الأسرة على مستوى مناسب - إذا سلطنا نحن بذلك فهل يجوز لنا أن نستنتج من هذا أنه إذا ما عادت الظروف الاقتصادية إلى ازدهارها فهل هناك ضرورة ما لهذه الاعانات العائلية ونظمها ؟ الواقع أنه يبدو أن الإجابة الصحيحة إنما تكون بالإيجاب .

ذلك لأنه - أولاً وقبل كل شيء - لم يكن الحافز الأول والسبب الأساسي الموجب لاندخال نظم الاعانات العائلية إنما هو الوصول إلى ضمان حد أدنى لمستوى المعيشة في الأسرة . بل إن هناك اعتبارات أخرى ذات طبيعة ديموجرافية قد تدخلت وكان لها أثرها الواضح في استحداث هذه النظم وإن هذه الاعتبارات قد كانت - ولا تزال وسوف تستمر كذلك - من أهم العوامل التي تأثرت بها معظم الدول في هذا الشأن . ولكن مع كل ذلك فالتأثير أن هذه الاعتبارات ليست هي كل شيء فيما يتعلق بالعوامل التي أحدثت تلك التطورات الهائلة في نظم الاعانات الاجتماعية ولم تكن هي العوامل التي حددت معالم هذه التطورات أو التي أكدت أو قربت مبدأ استمرار صرف هذه الاعانات العائلية على أسس ثابتة . وسياسات

دائمة . ولكن على الأقل فيما يتعلق بها قد تمنى هذه الاعانات المائتية من تجميع النسل أو ما قد يقصد من ذلك عند تحديد قاتها بأن المشاهد الآن أن الاتجاه في شأن تلك السياسة إنما يهدف إلى تحديد هذا التشجيع أو في القليل جعل هذه الاعانات بحيث تناسب مع تغطية حاجيات أو نفقات معينة . هذا وقد اتجهت بعض الدول في تشريعاتها الخاصة بالاعانات المائتية لإنجاءها اقتصاديا بحيث أن مشروعاتها إنما تبقى حل أسس اقتصادية صرفة ومن هذه الدول نجد في كندا أحسن مثال لنسوقه لبيان ذلك الاتجاه وما يستهدفه إذ جاء في إجابة كندا عن الاستبيان الخاص بالاعانات المائتية فقرات توضح هذا الأساس بنقل بعضها فيما يأتي : -

« ونظراً لما يستتبعه توفير مرتبات نقدية منتظمة للطبقات التي تكون أكثر حاجة إلى تلك المرتبات مع تحقيق خلق حالات طلب متجددة على سلج الحاجيات الضرورية وما في ذلك بدوره من تحقيق للزيادة في الإنتاج وحالة العمالة (عكس البطالة) » .

« ولقد جاء هذا الغرض من تلك الاعانات نتيجة لما انضج من حقيقة هامة وهي أن العدد الأكبر من الأولاد في كندا إنما تعلم أسر من الطبقة العامة لا تبلغ خمس هذه الطبقة وأن دخلهم على المموم أقل من المتوسط » .

« ونظراً لما في ذلك من وسيلة من وسائل تشجيع الانتماء الاجتماعي والاقتصادية الناتجة من هذه العوامل قد أدخل نظام الاعانات المائتية وذلك بقصد نشر الأعباء المالية التي تقتضيها تربية الأولاد وتوزيعها إلى حد ما على جميع السكان » .
« وإن هيئة الاعانات ليست مخصصة في أنواعها بمعنى أن تكون في الأغوات محدسية ، أن ما يشابه ذلك وإنما تستهدف أن تشمل فقط فيما يخص تربية الأولاد لوالديهم وروايتهم وتدريبهم وتعليمهم وتقديمهم ومعالجة الأولاد هم الذين تعرضت لهذه الاعانات المائتية من أجلهم » .

وإن هناك كثيراً من الدول يمكن أن توافق على ما جاء في هذا الرد من كندا من حجج وموازن للحكم على أن يكون الأساس في نظم الإعانات العائلية إنما هو اقتصادي بحت وذلك بحسب ما يمكن أن تكونه هذه الإعانات من وسائل لإعادة توزيع الدخل القومي على جميع السكان أو بحسب ما يمكن أن تكونه من حيث هي وسيلة من وسائل نشر المسؤولية عن تربية الأولاد وتوزيعها عليهم.

ولكن الهدف الأسمى من أهداف الاستقرار الاجتماعي والعدالة الاجتماعية إنما هو الذي حدا بكثير من الدول أن تنظم الإعانات العائلية ضمن إطار عام وهو نظام ضمان اجتماعي شامل . وقد كان لمشروع بفرديج أثر لا ينكر في هذا السبيل . وإن في وجود هذا النظام — نظام الإعانات العائلية — ضمن إطار عام للضمان الاجتماعي لما خلق الاعتراف بوجود حاجيات خاصة للأسرة وقد عملت هذه النظم على مقابلتها بما ولدت ضمن أحكامها من موايا أو إعانات لهذه الأسر في هذه الأحوال الخاصة .

كما أن نظم الإعانات العائلية بوصف كونها جزءاً من مقومات نظم الضمان الاجتماعي أو بما هي منها بمثابة عنصر من عناصرها الأساسية فأتينا نجد أن هذه الإعانات إنما تبرز كظاهرة واضحة من معالم التقدم الاجتماعي كما أنها عامل هام من العوامل التي تؤثر في السياسة الاقتصادية للحالة الكاملة .

وإننا إذا نظرنا إلى الإعانات العائلية من جميع وجهات النظر فأتينا سوف نجد أنها لم تبلغ بعد حد الكمال في تطورها وإنما لقد بعيدة حتى الآن عن أن تدرك هذا الكمال وإنما لني أغلب الأحيان — كما سبق القول — إنما تعادل نسبة متواضعة من تكاليف إعالة وتربية الأولاد وإنما حتى إذا ما ساورنا الشعور بأنها يجب أن لا تشمل كل هذه التكاليف في جميع الأحوال فإن هناك على الرغم من كل ذلك الكثير مما لا يزال أساساً متخلفة وإن ما يخطر على بالنا من تقديم المزيد — كما نرى —

وإننا يجب علينا أن نمد كافة السبل لتحقيق هذا التقدم في تطورات نظم الاعانات
العائلية وذلك عن طريق اجراء البحوث وإن الأمر متروك للجمعية الدولية للضمان
الاجتماعي في أن تتناول هذا الموضوع بالدراسات المستفيضة اللازمة في السنوات
القليلة القادمة وإننا نأمل أن تسبق هذه الدراسات ما يمكن أن يوضع من حلول
بعض المشاكل والصعوبات التي أشرنا إليها في هذا التقرير والتي تقوم في بعض
الدول حتى يمكنها الاستئارة بهذه الدراسات في حل مشاكلها الخاصة .

استبيان بشأن الاعانات العائلية

ملاحظات على الاستبيان

إن الهدف المقصود من هذا الاستبيان إنما هو - إلى جانب أشياء أخرى كثيرة - أن تتمكن من دراسة تلك المزايا التي تمنح للمتقاعدين - من بين عديد آخر من المزايا التي قد تقدم أو تدفع في الدول المختلفة بالتطبيق لأحكام تشريعات خاصة بالضمان الاجتماعي - وهي المزايا التي يمكن أن تتجمع كلها تحت عنوان عام وهو "الاعانات العائلية"، وإن مثل هذه الدراسة لم يسبق أن أجريت في هذا الشأن إلى وقتنا هذا.

هذا إلى أنه من ناحية أخرى نرى أن هذه العبارة "الاعانات العائلية"، تشمل جميع أنواع المزايا المختلفة التي تتمتع بها الأسرة والتي إما أن تنتمي إلى تشريع خاص يوجب صرف هذه الاعانات وإما أن تكون فرعاً خاصاً من فروع نظام عام للضمان الاجتماعي يجري العمل بتشريع خاص به وإما أن تكون تابعة لنظام تشريعي آخر يختلف كل الاختلاف عن النظامين السابقين وقد تكون في بعض الأحيان نتيجة لمجهودات أهلية تلقائية نظمت ورتبت مثل هذه الاعانات بمعنى نظمها الخاصة وسوف نرى أنها تتخذ هذه الصورة أو تلك بحسب نظام كل دولة من الدول التي شملها البحث .

ولهذا يبدو أن من الضرورة والأهمية بمكان أن نعرف أولاً وقبل كل شيء ما هو الهدف من هذه الدراسة ونحدد هذا الهدف تحديداً يبلغ من الدقة أكثر ما يمكن . وتحقيقاً لهذه الغاية سوف يعنى هذا التقرير بمحاولة تعريف الاعانات العائلية وذلك بوضع تعريف عام لها يمكن أن يحدد على وجه الخصوص كل ما يمكن أن يتضمنه هذا الفرع من فروع الضمان الاجتماعي .

ولكى يمكننا أن نصل إلى وضع هذا التعريف نرى أنه من الواجب علينا أولاً وقبل كل شيء أن نستعيد في الأذهان ما تقصده التشريعات المختلفة في شأن الإعانات العائلية وأن نستعرض حقيقة جميع أهدافها الرئيسية .

وتلخص هذه الأهداف فيما يلي : إما أن تكون هذه الإعانات العائلية بمثابة تمويل يصرف لرب الأسرة لمقابلة النفقات والتكاليف التي تترتب بطبيعة الحال على وجود أولاد في منزله أو تكون نتيجة لوجود أشخاص آخرين غير الأولاد بالمنزل وذلك بالمحاولة على قدر الامكان أن نحافظ على مستوى معيشة الأسرة وقد يكون ذلك تنفيذاً لسياسة ديموجرافية خاصة أو وسيلة من وسائل تنفيذ سياسة صحية ضمن إطار عام يضمن التطور الطبيعي للأسرة كما أن من الجائز أن تكون الغاية من هذه النظم إلى جانب ما ذكرنا من أهداف إنما هو في نفس الوقت ترتيب الحق في إعانة مشروطة للأسرة .

ونخلص مما تقدم إلى القول بأن الإعانات العائلية إنما هي إذن إعانات لها خصائص عامة من شأنها أن تجعلها مخصصة للأسرة بحيث تشجع تطورها الطبيعي وتقدمها وبحيث تيسر لها سبل الحياة والعيش وأنها في الوقت نفسه تكون مستقلة تمام الاستقلال عن جميع المخصصات الأخرى التي يقصد بها تغطية أخطار اجتماعية خاصة كحالة المرض مثلاً وبناء على هذا تكون هذه الإعانات حقاً محظوظاً من حقوق الأسرة لما أن تنفيذ منها بكل حرية .

وإلى جانب ما سبق بيانه من خصائص عامة لهذه الإعانات فالتا نرى أن لها خصائص أخرى تعتبر ثانوية وهذه الخصائص إنما تتوقف على شروط الاستحقاق وأوضاعه وفيما يلي بيانها تبيناً لما يستحق من مزاياها .

مدة استمرار الصرف : إذا كان المقصد من الإعانات العائلية إنما هو تعرض رب الأسرة عما يتسكفه من نفقات الأسرة فإن صرف هذه الإعانات لا بد أن

لنستمر على هذا الأساس وفي هذه الحالة طالما كان هناك موجب لهذا التمييز وبالتالي طالما استمر وجود العوامل التي من أجلها تستحق الأسرة صرف تلك الاعانات .

طبيعتها المنفردة : إذا كان الهدف الأساسي من هذه الاعانات متعلقا بحدوث الولادة فإننا نرى أن من الطبيعي أنه يجب أن يبدأ في صرف هذه الاعانات حال حدوث الولادة .

الأهداف الصحية : إذا كانت هذه الاعانات تستهدف العمل على تحسين المستوى الصحي للأسر المستفيدة فإن الواجب أن لا يغرب عن البال ما قد تشترطه نظم تلك الاعانات في شروط استحقاقها من فحص طبي يجب استيفائه وأن المستفيدين يمثل هذه الاعانات يجب أن يقوموا فعلا بإجراء مثل هذا الفحص .

هذا ويجب أن يكون بضمومنا أن هذه الخصائص المختلفة التي تتميز بها الاعانات المالية ليس من الضروري أن تكون مرتبطة تمام الارتباط بما تستهدفه تلك الاعانات من تحقيق غايات أساسية وذلك لأن إعانة ما قد يكون من خصائصها أنها تصرف عند الولادة ومثل هذه الإعانة يمكن أن تكون واحدة من اثنتين مختلفتان كل الاختلاف فيما قصد من كل منهما من هدف أساسي : فالأولى إعانة دائمة تدفع عند الولادة بحيث تحقق مساهمة فعالة فيما يتعلق بتخفيف الأعباء المالية التي يستتبعها وجود الوليد وإعالاته وتربيته وقد تكون هذه الإعانة بحيث تحقق من هذه المساهمة ما يشجع على إكثار النسل لما فيها من فائدة عميقة ونفع كبير للأسر كثيرة العدد . وأما النوع الثاني من هذه الاعانة التي من خصائصها أنها تصرف عند الولادة فهو تلك المنح التي تصرف للأسرة عند الولادة ولا يقصد بها - إلا مقابلة التكاليف الطارئة - إما مقابلة كلية أو كما هو الأغلب مكافأة

جروية - تلك التكاليف التي تقتضيها ولادة طفل حديث وما يحتاجه ذلك الطفل والفرق شاسع طبعا بين كل من الاعاتين .

ولهذا فإن خاصية ما من خصائص الاعانات العائلية لا يمكن أن تكون تعريف هذه الاعانة كما أن هدفا ما من أهدافها لا يمكن كذلك تعريفها أو الدلالة عليها وإنما يعرف الاعانة العائلية أوران أولها الهدف وثانيهما الخاصية . وأحدهما لا يمكن . ومن ذلك نرى أن الاعانة العائلية إنما هي الاعانة التي تصرف للأسرة لتحقيق هدف ما أو أكثر من الأهداف التي ذكرناها وتكون في الوقت نفسه ذات خاصية ما أو أكثر من الخصائص التي أسلفنا . وإذا ما أخذنا هذه الاعتبارات في بالنا فإننا يمكننا أن نضع التعريف التالي للاعانات العائلية :

الاعانات العائلية

يقصد بعبارة الاعانات العائلية جميع المزايا تقديمية كانت أو عينية إذا كان الهدف منها هو تشجيع الاستقرار العائلي أو تشجيع التطور الطبيعي للأسرة وذلك إما بواسطة ترتيب هذه المزايا بصفة دائمة أو السامحة في إعالة وحسن رعاية الأشخاص المعولين الذين يعيشون في كنف رب الأسرة ويكون مسئولاً عنهم . وإما بواسطة تقديم المساعدات الخاصة في مناسبات معينة من حياة الأسرة وخاصة في بداية تأسيسها ، عل أنه يجب أن تكون هذه المزايا مستقلة كل الاستقلال عن أية خصومات أخرى يكون القصد منها تغطية أية أخطار إجتماعية . هذا وإلى جانب ما تقدم يجوز أن تستهدف الاعانات العائلية بعض أهداف تكميلية أخرى إما عن طريق التشجيع المباشر للاكثار من النسل وإما عن طريق تشجيع سياسة صحية خاصة :

وهنا نرى أن الفرصة ملائمة لكي نشهد إلى أن تعريف الاعانات العائلية بالصورة التي وردت أعلاه هذا الكلام إنما استثنى من حكم الاعانات العائلية جميع التدابير المالية التي يمكن أن تتخذ في شأن إعالة الأسر وذلك بمقتضى أحكام بعض التشريعات المالية التي تنظم تلك المساعدات - كالأعفاء من الضرائب مثلاً ورفع حد هذا الإعفاء للأسر الكبيرة وغير ذلك من إجراءات في هذا الشأن - ذلك لأن هذه التدابير إنما تتضمن مساعدات غير مباشرة في شأن تمكين الأسرة من موارد ميزانيتها ولا تتضمن مساعدات صرفية مباشرة . هذا من ناحية ، وأما الناحية الأخرى التي استثنى أحكامها تعريف الاعانات العائلية فهي نظم المساعدات الاجتماعية وما ينهوى تحت لوائها وذلك نظراً لأن هذه المساعدات ذات مجال محدود وتصرف عادة في حدود الإمكانيات التي تتوفر لدى الهيئات التي تتولى

صرفها إلا أن جميع الوسائل الأهلية أو القانونية التي يمكن أن تردى إلى تحقيق
الأهداف الرئيسية للأعانات العائلية السابق ذكرها فهي جميعا بما يتضمنه ذلك
التعريف المذكور.

والآن وقد انتهينا من ملاحظتنا على هذا الاستبيان فأنتا سوف نورد فيما يلي
نصه الكامل وقد قسمناه إلى ثمانية أقسام فالقسم الأول يختص بأنواع الأعانات
العائلية المختلفة وقاتها والقسم الثانى يبحث فى طرق دفع الأعانات العائلية وأما
القسم الثالث فقد حى يبحث مجالات تطبيق نظم تلك الأعانات وبالحق القسم الرابع
الاعتبارات العامة فيما يتعلق بمن تصرف الأعانات العائلية باسمهم أما الجزء الخامس
فقد أفرد لبحث وسائل التمويل الخاصة بالأعانات العائلية وأوضح القسم السادس
مختلف نظم وأجهزة الإدارة أما القسم السابع فقد قصد منه التعرف على أصل نظم
الأعانات العائلية كما أوضح القسم الثامن والآخر دور تلك الأعانات فى
الحقل الاجتماعى .

فصل الأسنيان

١- أنواع وفتات الإعانات العائلية

— بين فيما يلي الأنواع المختلفة للإعانات العائلية تقدياً كانت أو مينية: —

(أ) عند الزواج .

(ب) قبل الولادة .

(ج) عند الولادة .

(د) للأولاد المعولين :

(هـ) للإمهات اللاتي يقرن في بيوتهن — وللمعولين الآخرين برب الأسرة

(إن وجدت) .

— إلى جانب ذكر ما تضمنه كل من الإعانات السابقة يجب أن نحدد بشأن كل إعانة ما يأتي: —

١ - لأي غرض قررت هذه الإعانة: وخاصة في الأحوال التي تكون

فيها إعانات عسمة كأعانات التعليم وإعانات الأسكان مع بيان ما إذا كان هناك نوع من هذا التخصيص من عدمه .

٢ - الشروط والأوضاع التي يقرر بها الشخص المستحق وعليها تصرف

الإعانة: وخاصة فيما يتعلق بالأدلة والمستندات التي يتمين على الشخص الذي يصرف الإعانة تقديمها في هذا الشأن .

٣ - مدة استمرار الدفع : وفي ذلك في جميع الحالات التي لا تدفع فيها الإعانة دفعة واحدة :

٤ - فئات الإعانة وقيمتها : ويذكر على الأخص ما إذا كانت هذه الفئات تتميز بحسب عدد الأولاد وحالتهم وسنهم وما إذا كان رب الأسرة قد سبق أن كان له أولاد معولون آخرون وما يعني لقب الشخص المتزوج والوالد (أو الوالدة) ... الخ وكذا بيان مدة الاستخدام أو العمل التي يتعين على رب الأسرة تقديم الدليل على استيفائها وتحديد قيمة دخله المهني .

٥ - مقارنة قيمة الإعانة العائلية بقيمة أجر الأساس المتاد : مع بيان ما إذا ما كان هذا الأجر الأساسى هو أجر العامل أو حد أدنى للأجور إلى غير ذلك .

٦ - يجب بيان ما إذا كان متوسط تكاليف الأسرة في سبيل إعالة الولد الواحد وتعليمه قد حدثت .

٧ - يجب بيان ما إذا كانت التشريعات الخاصة بالإعانة العائلية تتضمن نصوصاً تهدف إلى توفير ضمانات لاستبقاء مستوى هذه الإعانات العائلية في الأوقات التي تتعرض فيها البلاد لمخاطر اقتصادية .

ملاحظة هامة : يجب أن تكون الإجابات مفصلة تفصيلاً تاماً فيما يتعلق بتوضيح هذه النقاط السالف ذكرها وعلى الأخص يجب أن يذكر في الإجابات ما يوضح بداية ونهاية صرف الإعانات العائلية لولد ما ولأى ولد تصرف . ذلك إلى أنه يجب بيان الطريقة التي تندرج بها هذه الإعانات تبعاً لزيادة عدد الأولاد .

هذا إلى أنه يجب أن يذكر في الإجابة ما إذا كانت الإعانات العائلية تتغير فئاتها بتغير الفئات الاجتماعية أو المهنية للمستحقين مع بيان هذه الفئات المختلفة .

٢ - طرق دفع الاعانات العائلية

١ - تحديد (تعريف) الشخص الذى يتسلم يده تلك الاعانات :

(أ) هل يكون دفع الاعانات العائلية لمن يستحقها بناء على شروط تتعلق بمهنته ؟

أو يتركه الشخص فى الأسرة (كأن يكون رب الأسرة) : أم هل

تصرف هذه الاعانات للأم فى الأسرة ؟

(ب) هل يجوز دفعها لشخص ثالث يكون قد قبل رعاية الأولاد - على الرضع

من أنه لا تؤثر فيه الشروط والأوضاع الخاصة بالشخص المستحق

فى هذه الإعانة ؟

(ج) هل هناك ضمانات خاصة تكفل حسن استعمال هذه الاعانات فى

صالح الأولاد ؟

٢ - طرق الدفع :

هل يتحقق صرف هذه الاعانات ؟

(أ) بواسطة مكاتب حكومية (مكاتب البريد مثلا) ؟

(ب) بواسطة الهيئات أو المؤسسات التى تدير نظم الاعانات العائلية ؟ وإذا

كان الحال كذلك فبأى وسيلة ؟

(ج) هل تدفع فى المنازل مثلا أو فى مكاتب المؤسسة أو تدفع بطريقة بريدية

أو مصرفية ؟

(د) بواسطة صاحب العمل ؟

٣- هل هناك وسائل خاصة للتأكد من وصول الإعانات العائلية لمستحقيها
ولتحقق من الاستفادة منها ؟

(أ) وذلك بتقرير حق الحياة لهذه الأسر في استحقاقها هذه الأموال قبل
أصحاب الأعمال أو جهات الصرف وذلك دون سائر الدائنين الآخرين ؟

(ب) وذلك بتحديد الحجر على هذه الأموال وفاء لذيون الأسرة قبل الدائنين
الآخرين (المتابعة من الحجر) .

(جـ) وذلك بتحديد حق تحويل هذه الأموال بواسطة الأسر نفسها إلى أشخاص
آخرين لتصرف اليهم (عدم القابلية للتحويل) .

٣- مجالات التطبيق

بذكر هنا بيان للفئات الاجتماعية أو المهنية التي تستفيد من نظم الأمانات العائلية مع بيان ما إذا كانت هذه الفئات المختلفة تنفع مشروعا موحدا أو مشروعات مختلفة من مشروعات الأمانات العائلية وفي الحالة الأخيرة ما إذا كانت هذه المشروعات المختلفة إنما تختلف في فئات وأنواع الأمانات التي تصرف بعمرة كل منها أو أنها تختلف فقط من حيث أجهزتها الإدارية . أو فيما يتعلق بأنواع الأمانات وفئاتها كما يجب بيان وسائل القبول الخاصة بكل منها .

(ويجب أن تكون التفاصيل المتعلقة بكل نقطة من هذه النقاط بحيث تكون متشعبة ومدعمة بما صدر في شأنها من تشريعات إيجابية تحت العنوان الخاص بها في هذا الاستبيان) .

— وفيما يتعلق بالفئات الاجتماعية والمهنية التي تعنيها هنا تؤخذ الفئات الآتية في الاعتبار :

(١) موظفو الحكومة وغيرهم ممن هم في خدمة الحكومة أو الهيئات الحكومية .

(ب) ذوو الأجور : في الصناعة والتجارة والمهن الحرة والزراعة (ويميز بين العمال والموظفين عند الاقتضاء)

(٣) موظفو اتقسام : كالعمال المستقلين (غير المستقلين لدى الغير) وأصحاب الأعمال الصناعية والتجارية والزراعية وذوى المهن الحرة :

(د) الأشخاص الذين لا يؤدون نشاطا مهنيا : المرضى ، ضحايا حوادث العمل وأمراض المهنة ، المسجون ،

المتعطّلون ، أو باب الأسر المجنّدون في الخدمة العسكرية ، المحالون على المعاش ،
الأرامل ، الخ (وفيما يتعلق بهذه الطوائف يجب أن يبين الشروط والأوضاع
التي يجب أن تتوفر لاستحقاق كل منهم في الإعانات المالية - إذا كانت
مقررة لأي منهم) :

هذا مع ضرورة بيان ما إذا كان الاستحقاق في هذه الإعانات لأي من هذه
الفئات مبنيًا على أسس قانونية بمقتضى تشريعات خاصة أو أنها مترتبة على أساس
جهود أهلية خاصة في بعض المهن أو المؤسسات (كالاتحاديات الجماعية مثلا) :

٤ - اعتبارات عامة بشأن ترتيب الإعانة العائلية .

هل يترتب الاستحقاق في الإعانات العائلية على استيفاء الشروط والأوضاع الآتية :-

١ - فيما يتعلق بترتيب الأسرة : إذا كان هو صاحب الحق في صرف الإعانات العائلية فهل يترتب ذلك :-

(أ) على أساس الجنسية ؟

(ب) على أساس الإقامة ؟

(ج) على أساس استيفاء حد أدنى لمدة النشاط المهني ؟ (كما يجب أن نذكر هنا الشروط الواجب استيفائها فيما يتعلق بذوى الأجور - وغير ذوى الأجور إذا انطبق عليهم نظام الإعانات العائلية - والعمال المستقلون سواء كانت هذه الشروط فيما يتعلق بمدة العمل أو بمدة الاشتراك أو احتساب الأمانة) .

(د) على أساس عدم كفاية دخل الأسرة ؟

(هـ) على أساس مركزه كزوجة للأسرة ؟ أو هل يجوز دفعها للزوجة ؟

أو لأكثر الأولاد ؟ أو هل تكون من حق أى شخص آخر حال غيابها ؟

٢ - فيما يتعلق بالأولاد المستحقين : إذا كان الولد هو صاحب الحق في الإعانة فهل يترتب ذلك :

(أ) على أساس الجنسية ؟

(ب) د د الإقامة ؟

(ج) د د حد أدنى لعدد الأولاد ؟

(د) بشرط عدم تجاوز سن أصلاً لعمى الولد ؟

(أ) هل أساس صلة قرابة معينة تربط بين رب الأسرة وبين الولد أو الأولاد الذين يعولهم ؟

(و) هل تصرف الإعانة من تاريخ الولادة أو من تاريخ الحمل في الولد ؟
٣ - فيما يتعلق بالأشخاص المعولين ضمن الأولاد : هل يترتب حقهم :

(١) حل أساس الجنسية ؟

(ب) و د الإقامة ؟

(ج) د د وجود صلة قرابة معينة بين رب الأسرة والشخص المعول
(كلزوج والوالدين مثلا) ؟

(د) د د عدم كفاية الدخل الخاص للشخص المعول أو استحالة التحاقه
بمعمل أو أية شروط أخرى ؟

٤ - فيما يتعلق بالشروط ذات الصلة بالصحة : هل هناك شروط من هذا النوع
يترتب عليها الاستحقاق وماهى ؟

هذا ويجب في جميع الحالات التي ذكرنا أن نوضح ماهية الشروط الواجب استيفائها كما يجب أن نوضح أية اشتراطات ثانوية أو اضافية أخرى لم يرد ذكرها في هذا الاستبيان وذلك في الحالات الخاصة التي تستلزم ذلك .

٥ - تمويل مشروعات الإعانات العائلية

١ - هل يفرد مشروع الإعانات العائلية بطريقته الخاصة في التمويل ؛ أم يعتمد في تمويله على الاشتراك مع النظام العام أو الفروع الأخرى للضمان الاجتماعي في موارد التمويل؟ أم أنه يعتمد في ذلك على أحكام تشريعات أخرى مستقلة؟

٢ - هل يتحقق التمويل .

(١) فيما يتعلق بالإعانات العائلية لذوي الأجور .

(١) بواسطة أصحاب الأعمال مباشرة (دون الالتجاء إلى طرق التأمين لتغطية التزامهم ؟)

(٢) بواسطة اشتراكات يدفعها أصحاب الأعمال (لبيئات تتولى صرف هذه الإعانات) ؟

(٣) بواسطة اشتراكات يدفعها ذوو الأجور أنفسهم ؟

(٤) عن طريق الضرائب العامة ؟

(٥) أو بأكثر من طريقة من الطرق التي ذكرنا ؟ (مع بيانها ونسبة كل منها إن أمكن)

(ب) فيما يتعلق بالإعانات العائلية للعمال المستقلين :

(١) بواسطة اشتراكات الأشخاص المتفعين ؟

(٢) عن طريق الضرائب العامة ؟

(٣) أو بهما معاً ؟ (مع ذكر النسبة بينهما إن أمكن)

(٤) فيما يتعلق بالإعانات العائلية لتهد ذوي النشاط من السكان :

(١) بواسطة اجراء من الاشتراكات التي يدفع تبين المستحقة ؟

- (٢) عن طريق الضرائب العامة ؟
(٣) أوجها معاً ؟ (مع ذكر النسبة بينهما إن أمكن)

٣ - فئات التمويل :

يجب أن يحدد ما يلي :

(١) فيما يختص بالاشتراكات يجب أن يبين ما يأتي في كل من مشروعات
الإعانات المالية ؟

- (١) طريقة حسابها (هل هي فئة موحدة مثلاً أم تتناسب مع طول فترة
العمل أم أنها تتناسب مع ما يستمد صرفه من إعانات عائلية) ؟
- (٢) في الأحوال التي تكون فيها هذه الاشتراكات متناسبة مع الدخل أو
الأجور يجب أن يذكر ماهو المبلغ الذي تحسب على أساسه هذه
الاشتراكات (هل هو الأجر الأساسي مثلاً أو هو الحد الأدنى لما
يستمد صرفه وما هو الحد الأعلى لما يستمد صرفه والذي لا تؤخذ
في الاعتبار أية مبالغ تزيد على هذا الحد عند إجراء عملية احتساب
هذه الاشتراكات) ؟
- (٣) فئات الاشتراكات وقيمتها :

(ب) فيما يتعلق بالقول عن طريق الضرائب :

ما هي الموارد التي تخصص حصيلتها لهذه الأغراض ؟ (هل تعتمد
كلياً على الميزانية العامة للدولة ؟ أم هناك نسبة خاصة تحول حصيلتها
لهذا الغرض من ضرائب معينة مباشرة أو غير مباشرة ؟ أم أنها
تعتمد على حصة ضريبة معينة) ؟

يجب - على قدر الإمكان - تحديد نسبة ما يحول إلى هذه المشروعات بقولها
من التكلفة العامة إلى الدخل القومي .

٤ - تحصيل الموارد المخصصة لمشروعات الاعانات العائلية :
بين ما إذا كانت الاعتمادات الآتية يانها على اختلاف أنواعها كوارد
يجرى تحصيلها :

(أ) بواسطة الهيئات المشرفة على إدارة نظم الاعانات العائلية .

(ب) بواسطة هيئات أخرى خاصة .

(ج) بواسطة هيئات حكومية .

هذا كما يجب يان الطرق المتبعة في التحصيل حيثما وجدت وفي حالة
ما إذا كانت الهيئة التي تولى تحصيل هذه الموارد تختلف عن الهيئة
التي تقوم بإدارة المشروع وصرف الاعانات فيجب أن تذكر
الطريقة التي يتم بها تحويل حصيلة هذه الموارد إلى حساب تلك
الهيئة الأخيرة .

٥ - في الحالات التي تتواجد فيها نظم عديدة من نظم الاعانات العائلية والتي يستقل
فيها كل من هذه النظم بطريقة تمويله الخاصة - فهل هناك أية علاقات
مالية تترابط بها هذه النظم المختلفة ؟ وكيف يتم هذا الترابط ؟

٦ - نظم الإدارة

١ - هل تدبر خدمات الاعانات العائلية ؟

(أ) هيئة حكومية ؟

(ب) هيئة شبه حكومية ؟

(ج) هيئة أهلية مهنية ؟

(د) هيئة من طراز آخر ؟

(هـ) أو بدفعها أصحاب الأعمال مباشرة .

٢ - هل تعرف الهيئات التي يمد إليها بإدارة هذه الخدمات على إدارة خدمات أخرى خاصة بفروع الضمان الاجتماعي الأخرى - أم هل هي مخصصة للأعانات العائلية لحسب ؟

٣ - إذا كانت الهيئات التي يمد إليها بأدارة هذه الخدمات هيئات غير حكومية فبين من هم المشرفون على إدارة تلك الهيئات (مثلا : أصحاب الأعمال ذوي الأجور ، المتقاعون) ، كما يبين ما إذا كانت هذه الهيئات تخضع لإشراف الحكومة أو الإعراف بها : . الخ

٤ - على أى أساس يتحدد الاختصاص لكل من الهيئات المشرفة على إدارة نظم الاعانات العائلية (هل أساس مهنى أو جغرافى ، . . الخ) وما هو مدى هذا الاختصاص وبأى الوسائل يتحدد ؟

٥ - هل هناك هيئة مركزية ؟ وإن كان فبين ما إذا كانت هذه الهيئة حكومية أو شبه حكومية أو أهلية وما هو دورها فى علاقتها مع الهيئات الاساسية (تسوية التكاليف أو تنفيذ المجهود . . . الخ)

ملحوظة : فى الاحوال التى تكون فيها إدارة نظم الاعانات العائلية الخاصة بكل من قطاعات المستحقين تتضمن استقلال كل من هذه المشروعات ببيئته الادارية فالواجب أن يذكر هنا ما لكل من هذه الهيئات الادارية من خصائص مميزة .

٧ - نشأة نظم الإعانات العائلية وتطورها

نبحث هذا العنوان يجب أن يذكر استعراض تاريخي للأطوار الرئيسية التي مرت فيها عملية التطور التي طرأت على نظم الإعانات العائلية والتي أدت إلى النظام المعمول به حاليا (فيذكر تاريخ نشأتها وتاريخ تقرير كل من مزاياها المختلفة وتواريخ اتساع نطاقها لتغطية فئات أخرى من السكان اجتماعية كانت أم مهنية حتى أصبحوا الآن من المستحقين في ظل النظام الحاضر) هذا مع بيان إذا ما كان نظام الإعانات العائلية من النظم الإيجابية منذ نشأته وذلك بمقتضى تشريع قانوني خاص هذا مع ذكر التاريخ والوسيلة التي شرع بها هذا النظام فأصبح قانونيا وإيجابيا - إذا كان الحال كذلك .

كما يجب هنا أن نورد الأسباب أو المبررات الخاصة التي أدت إلى تقرير مشروعات الإعانات العائلية وكذلك العوامل التي كانت سببا في تطورها (كأن يذكر مثلا : الرغبة في العمل على استبقاء مستوى معيشة الأسرة وذلك بأن يتقرر للأسرة ما يعوضها عن تكاليف هذه المعيشة أو أن يذكر مثلا : لأسباب ذات طبيعة ديموجرافية خاصة أو أن يذكر مثلا : لأسباب تتعلق بالصحة . وهكذا)

كما يجب أن تذكر المشاكل والصعوبات الشائعة التي تعترض نظم الإعانات العائلية وما هي التعديلات التي ينتظر إجراؤها في النظم السارية في الوقت الحاضر أو التي يرغب في إدخالها عليها .

٨ - دور الإعانات العائلية في الحقل الاجتماعي

هل تخصص الموارد المالية الخاصة بتمويل نظم الإعانات العائلية بأجمعها لدفع الفئات المقررة قانوناً لهذه الإعانات فحسب أم هل يجوز البتة القائمة على إدارة مشروع الإعانات العائلية أن تخصص من مواردها المالية جزءاً ما للقيام بخدمات اجتماعية أخرى باسم المتقاعدين من هذه الإعانات وإصالحهم وذلك بالطريقة التي تترك لهذه الهيئات الحرية المطلقة - أو المحدودة - في شأن اختيارها لتأدية هذه الخدمات ؟

إذا كانت الإجابة عن هذا السؤال بالإيجاب فبين ما هي الموارد التي يمكن أن تخصص لهذا النوع من النشاط الاجتماعي والطرق التي تتبع في تأدية هذه الخدمات وما هي الأهداف العملية التي تستهدفها مثل هذه الخدمات : مثال ذلك : إنشاء مراكز للخدمة الاجتماعية (وتقديم خدمات الأشخاص الاجتماعيين أو غيرهم) وإنشاء المعسكرات لتضيق الإجازات، والخدمات المنزلية والإعانات أو المساعدات المنزلية ووضع الأطفال في دور الرعاية أو الحضرة النهارية والإعانات الإضافية والمساعدات التي تقدم لبعض المتقاعدين في الإعانات المقررة قانوناً .



General Organization of the Alexandria Library (G.O.L.)
مركز الإسكندرية للكتاب

توصية

في شأن

الاعانات العائلية

نورد هنا استكمالاً للفائدة نص التوصية التي قررتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في شأن الإعانات العائلية :

الجمعية العمومية في دور انعقادها الحادى عشر في باريس من ٧ - ١١ سبتمبر سنة ١٩٥٣ بشكل مؤتمر للجمعية الدولية للضمان الاجتماعى : -

بعد الاستماع إلى التقرير المقدم في شأن الإعانات العائلية واعتمادها أساساً لعملها في المستقبل : -

أقرت التوصية الآتية : -

يجب على الدول الاعضاء بناء على الاسس العامة التي وردت في هذا التقرير أن تتخذ كل الاجراءات التي في وسعها لتشجيع اعتماد الاحكام الخاصة بالبنء رقم ٧ من القرار الخاص بحماية الام والطفل عن طريق الضمان الاجتماعى والتي وافق عليها المؤتمر في روما سنة ١٩٤٩

وأن تؤلف لجنة من الخبراء لوضع الاستنتاجات المناسبة التي تستخلص من هذا التقرير وما قام عليه من أسس عامة وعرضها على الجمعية العمومية في اجتماعها القادم .

Biblioteca Alexandrina



0227200